Ano 2
Nº 2
Dez/2000

Cena Internacional
Revista de Análise em Política Internacional
ISSN: 1518-1200

Cena Internacional é uma revista semestral veiculada em meio digital dedicada à divulgação de trabalhos científicos sobre as relações internacionais contemporâneas e a os desafios da inserção internacional do Brasil, publicando artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais etc) e documentos de especial interes-se para a compreensão da conjuntura internacional e da política externa brasileira.

Cena Internacional é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Capa e composição: Samuel Tabosa

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter entre 20 e 35 páginas digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12. As notas devem ser geradas preferencialmente a partir do sistema ABNT. As contribuições devem conter a vinculação institucional e a titulação do autor. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *assunto* "Contribuição para *Cena Internacional*".

Cena Internacional Ano 2 Número 2 2000

Sumário

Artigos

ANOTAÇÕES SOBRE REGIONALISMO E SEGURANÇA INTERNACIONAL

RESUMO

O artigo examina as contribuições e o impacto que as diferentes manifestações de regionalismo tiveram no tratamento prático das questões de segurança internacional, examinando, de forma preliminar, alguns aspectos da interação regionalismo-universalismo no campo da segurança internacional a partir de uma perspectiva das Nações Unidas.

ABSTRACT

The article examines the contributions and the impact of the different manifestations of regionalism on the practical treatment of international security issues. Through a preliminary basis it also goes over some aspects of the regionalism interaction – the universalism in the field of international security through a United Nations perspective.

Gelson Fonseca Jr.
& Leonardo Gorgulho Fernandes*

A atuação da OTAN na Guerra do Kosovo colocou em evidência um dos maiores desafios da diplomacia multilateral contemporânea: como acomodar as expressões do regionalismo em temas de segurança internacional de maneira a não abalar as estruturas do sistema fundado na Carta das Nações Unidas e na prevalência do Conselho de Segurança como único órgão de legitimidade universal capaz de autorizar o uso da força? Embora seja razoável admitir que o processo de globalização deva levar a um reforço do multilateralismo (aqui entendido como sinônimo de estruturas universais). É verdade que o sistema internacional contemporâneo também assiste a manifestações de fortalecimento das instituições regionais, tanto econômicas quanto políticas. Não vamos estudar as raízes desse fenômeno. O interesse aqui é o de examinar as contribuições e o impacto que as diferentes manifestações de regionalismo no tratamento prático das questões de segurança internacional. Este texto trata de forma preliminar de alguns aspectos da interação regionalismo-universalismo no campo da segurança internacional a partir de uma perspectiva das Nações Unidas.

Ao se estudar o tema da segurança internacional, há, pelo menos, duas abordagens possíveis: a) a que parte das *ameaças* à segurança internacional e analisa de que maneira podem quebrar a estabilidade regional ou global; e b) a que parte dos *instrumentos* disponíveis e analisa sua capacidade – teórica ou prática – de combater ameaças específicas. Usaremos o segundo enfoque, por ser mais fácil examinar, desse

Revista Cena Internacional. 2 (2): 5-16 [2000]

* Diplomatas, respectivamente Representante Permanente junto às Nações Unidas e responsável por temas de desarmamento e segurança internacional na Missão junto às Nações Unidas. Esse texto, feito a título pessoal, não reflete necessariamente a posição oficial do Governo brasileiro.

prisma, o jogo entre instrumentos regionais e universais no campo da segurança internacional.

Da perspectiva das Nações Unidas, ou, em outras palavras, de uma perspectiva universal, quais seriam as condições “ideais” para alcançarmos um nível razoável de segurança internacional? O objetivo do nível razoável não seria, evidentemente, um mundo sem ameaças, mas um mundo em que um sistema eficiente de combate a ameaças fosse operacional. Não se deve esperar de tal sistema a eficácia da polícia de um cantão suíço, mas certamente que tenha mais e melhores instrumentos para lidar com crises que as instituições políticas de Serra Leoa nos anos 90. Assim, o ideal é imaginarmos um sistema que tenha condições de prevenir crises como a de Serra Leoa ou da República Democrática do Congo, ou, se não for totalmente capaz de fazê-lo, ao menos evite que as crises se deteriorem ao ponto do conflito em Ruanda em 1992.

Para promover esse nível razoável de segurança, o sistema das Nações Unidas deveria ter em pleno funcionamento, com o apoio universal, um conjunto de instrumentos que se expressariam em “quatro capacidades”:

a) Capacidade de resolver conflitos específicos – aspecto que envolve as operações de paz e diz respeito aos objetivos centrais da Carta das Nações Unidas. Nesse caso, as Nações Unidas agem diretamente (ou por “coalitions of the willing”), “resolvendo” conflitos por meio do Conselho de Segurança. Embora o trabalho das Nações Unidas seja muito mais amplo que a manutenção da paz, o desempenho da ONU nessa área tem servido como uma medida decisiva de seu sucesso. A história das operações de paz revela fracassos e conquistas[1], mas, em nossos dias, antes de mais nada, uma inegável tendência ao incremento da demanda por operações de paz das Nações Unidas. Revela também que o instrumental tem prestígio, mas nem sempre efetividade[2].

b) Capacidade de eliminar ou atenuar o impacto de fatores estruturais de instabilidade – relativa essencialmente aos esforços na área de desarmamento e não-proliferação nucleares e aos trabalhos em prol da eliminação de armas de destruição em massa. Medidas de construção de confiança também podem ser incluídos nesse pilar, em suas manifestações tanto regionais como globais[3].

c) Capacidade de eliminar, atenuar ou controlar o efeito de fatores agravantes de conflitos – os melhores exemplos nessa área são os esforços de reflexão e regulamentação sendo feitos no contexto da Conferência de 2001 das Nações Unidas sobre o comércio ilícito de armas pequenas e armamento leve[4]. No passado recente, as negociações em torno da Convenção de Ottawa sobre a proibição de minas anti-pessoal igualmente obedeciam à lógica desse pilar.

d) Capacidade de articular medidas para combater as chamadas novas ameaças – aqui o sistema incluiria medidas para tolher ou eliminar o tráfico de drogas, crimes transnacionais, a epidemia de AIDS (quando fator de desestabilização do tecido social, em especial em regiões suscetíveis a conflitos ou recuperando-se deles), fluxos migratórios desordenados e novas formas de terrorismo.

Foi propositadamente excluído um quinto pilar, que vai além dos sintomas e das expressões dos conflitos, e lida com suas raízes, erradicação da pobreza, direitos humanos, democracia, etc. Também sob esse quinto pilar estaria o Tribunal Penal Internacional, como instrumento tanto de prevenção quanto de punição. Em tais casos, a ação é principalmente preventiva, pela criação de normas internacionais que visem a atingir determinados patamares, discussão de padrões de comportamento, promoção do desarmamento preventivo, etc.

O sucesso dessas iniciativas é mais difícil de ser medido, na medida em que evitar a escalada de uma situação de instabilidade para uma situação de conflito (os méritos do "não acontecer") não é visível para a maioria dos que não estão diretamente envolvidos na atividade. Esse é um campo de crescente interesse, conforme comprovado pela iniciativa do Secretário-Geral Kofi Annan, em 1999, de lançar uma cruzada em favor da criação de uma "cultura de prevenção". O Secretário-Geral dedicou seu relatório sobre os trabalhos da Organização (A/54/1) a esse tema, e desde então a ONU e organizações acadêmicas vêm aperfeiçoando o arcabouço teórico sobre diplomacia preventiva e solução de conflitos.

Os Fatores Regionais

Cabem algumas observações gerais acerca da estrutura delineada acima. A primeira delas no sentido de que os serviços prestados pelas Nações Unidas não são abstrações. Esses esforços têm que produzir resultados, gerar fatos concretos e afetar positivamente o cenário regional em que estejam sendo projetados, melhorar a situação específica ou, ao menos, exprimir um consenso universal capaz de criar constrangimentos com vistas à cessação dos fatores de instabilidade. Vale a pena, então, analisar o relacionamento entre o regional e o universal para que tais efeitos sejam alcançados, ou, em outras palavras, verificar de que forma os dois aspectos interagem e se acomodam, de que forma o regional se projeta sobre a estrutura universal já esboçada.

Em primeiro lugar, há de se admitir que a interação entre fatores universais e regionais tornou-se um dado da realidade num sistema globalizado. Assim, uma dinâmica de benefício (ou prejuízo) mútuo passa a vigorar. A conquista da paz em

diferentes regiões torna o sistema global, *ipso facto*, estável — a paz universal seria, assim, o somatório de "pazes regionais". No outro lado da moeda, um sistema universal sólido, de ações consistentes e sustentáveis, serviria como facilitador da paz e da estabilidade em nível regional – como nas leis da Física, a segurança regional tenderia a permanecer estática graças à ausência de fatores universais de tensão que lhe colocassem em movimento.

Idealmente, um mecanismo universal forte cria condições para soluções regionais eficazes, da mesma forma que a proliferação de estabilidades regionais ajuda a consecução de um sistema global operativo. Naturalmente que de nada adianta um mundo composto de sistemas regionais pacíficos se esses sistemas são hostis uns aos outros. Da mesma forma, embora o bom desempenho de um exerça certo "magnetismo" sobre o outro, um alto grau de descompasso entre os níveis regional e universal de segurança é receita certa para a instabilidade.

Com o final da ameaças globais (como entendidas na Guerra Fria), essas equações passaram a ser qualificadas, por conta da fragmentação do espaço estratégico. Com isso, o interesse das grandes potências (que teriam a função ou a responsabilidade de agir universalmente) se dissipou, levando-as a atuar seletivamente quando defrontadas com situações de conflito e a perder o sentido de urgência em prosseguir com a eliminação de seus arsenais nucleares. O senso do que é o interesse das potências militares e do que deve ser feito em nome da estabilidade obedece agora uma lógica "mais egoísta", porquanto não há mais necessidade de competir em escala global por poder.

Com base na estrutura de garantia da segurança internacional esboçada acima – matizada pelas ressalvas já apresentadas – é possível examinar os desafios e problemas da projeção do regionalismo nas quatro "capacidades" apontadas. Para fins de estudo, poder-se-ia destacar as áreas de solução de conflitos, desarmamento, armas pequenas e novos temas/novas ameaças.

A – Solução de conflitos

O ex-Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Ghali indicou, no suplemento de sua "Agenda para a Paz"[5] que há cinco formas distintas de cooperação entre a ONU e as organizações regionais na área de segurança internacional: consultas, apoio diplomático, apoio operacional, co-envio de tropas (como no caso das operações na África em conjunto com a Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental – ECOWAS e como feito nas ex-repúblicas soviéticas em coordenação com a Comunidade dos Países Independentes) e operações conjuntas (nos moldes do realizado no Haiti).

O então Secretário-Geral lembrou apropriadamente que a ONU não detém o monopólio dos *instrumentos* de força (embora detenha o monopólio do *uso* da força), nem pode utilizá-los sozinho – precisando coordenar-se com outros atores da cena internacional, inclusive governos e organizações regionais. Essa relação, entretanto, não é fundada em entendimentos caso a caso.

As relações da ONU com essas organizações, do ponto-de-vista institucional, são regulamentadas pelo Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, intitulado "Arranjos Regionais". Os artigos 52 a 54 da Carta estipulam claramente que o Conselho de Segurança pode utilizar-se desses organismos para uso de força "sob sua autoridade", mas que nenhum ato de força pode ser tomado por arranjos ou agências regionais sem a autorização do Conselho de Segurança. Segundo os preceitos da Carta, portanto, as organizações regionais são "subordinadas" ao Conselho de Segurança no que se refere ao uso da força. Não obstante, o Capítulo VIII não precisa necessariamente ser visto como um constrangimento ao regionalismo, mas apenas um regulador das atividades regionais em um assunto cujas bases, segundo amplamente reconhecido, devem se fundamentar em legitimidade universal para serem efetivas. Admitindo-se que o fenômeno estudado é a projeção regional sobre um tema em sua essência universal, trata-se de enquadrar as manifestações de regionalismo em segurança internacional na moldura da legislação global, os mandamentos da Carta da ONU.

Com a já mencionada fragmentação do espaço estratégico, os conflitos passaram a ser vistos como problemas regionais. Cria-se então a expectativa de que o Conselho de Segurança passe a dar poderes às organizações regionais para que essas ajam "por procuração". Mesmo diante da disparidade de capacidade de ação a ser comentada em seguida, é crescente a tendência a envolver atores regionais nas soluções de crises de seu próprio entorno[6]. Tais expectativas vêm sendo realizadas, não por conta de uma política coordenada de divisão de tarefas e poder, mas sobretudo pela incapacidade das Nações Unidas de estarem presentes e resolverem todos os conflitos do mundo.

Quais seriam então os principais problemas nessa dinâmica de relacionamento?

Um deles demonstra-se pelo fato de que as organizações regionais estão preparadas de forma distinta para encarar ameaças à segurança. Da bem equipada e militar OTAN até arranjos regionais sem capacidade militar, em que segurança internacional é preocupação recente, como a OUA ou a ECOWAS, há uma ampla variedade de fórmulas (embora nenhuma aplicável universalmente) para a participação de organizações regionais em atividades na área de segurança internacional sob os auspícios das Nações Unidas.

Dadas as diferenças de capacitações e enfoques das organizações regionais diante de problemas de segurança, pode-se identificar duas situações críticas. A primeira de

excesso de demanda, caracterizada pela falta de resposta a situações de conflito, pode ser associada à realidade da Organização da Unidade Africana, que tem dificuldade de fazer frente a todas as tensões que se desenrolam no continente. Claro está que, num contexto de escassez de recursos e excesso de demanda, as crises competirão entre si por atenção dos detentores de instrumentos de força e possivelmente receberão tratamento diferenciado. É na esteira dessa situação que surgem as críticas sobre seletividade no uso de medidas coercitivas ou de empenho político, dirigidas principalmente ao Conselho de Segurança. Essas acirraram-se consideravelmente com a Guerra do Kosovo. Não foram poucas as delegações (sobretudo as participantes do Movimento Não-Alinhado) que apontaram o uso de dois pesos e duas medidas no tratamento de tragédias humanitárias, mostrando a relutância do Conselho em tomar ação decisiva em diversos pontos da África, no Timor Leste, na Chechênia e, mais recentemente, nos territórios palestinos ocupados. A falta de critérios objetivos e claros para a ação do Conselho de Segurança diante de outras situações de violação maciça dos direitos humanos está na base das controvérsias a respeito do tema da "intervenção humanitária".

A outra ponta do espectro é igualmente crítica: o *excesso de capacidade* de ação. No caso do Kosovo, ficou claro que a OTAN tem capacidade de sobra para agir em crises regionais por conta própria, sem precisar, do ponto-de-vista logístico, da assistência ou consentimento de qualquer outro ator. Perversamente, essa constatação leva a um menor grau (auto-atribuído) de subordinação em relação ao Capítulo VIII da Carta. Deve-se aguardar para ver se a projetada força de defesa européia irá pelo mesmo caminho de auto-suficiência militar e, perigosamente, de (enganosa) auto-suficiência de legitimidade.

O setor de operações de manutenção da paz é de fato área fértil para manifestação do regionalismo. Michael Hirsh, em recente artigo na "Foreign Affairs" chamou a crescente participação de arranjos internacionais em operações de paz de "mando dos policiais-regionais, um sistema híbrido que necessita das potências e organismos regionais para fazer o trabalho sujo de manutenção da paz (...) sob a chancela das Resoluções do Conselho de Segurança". Vê-se, portanto, que mesmo em campo onde o regionalismo detém os instrumentos para a solução do conflito, há dúvidas sobre sua capacidade de fazê-lo sem as bênçãos do órgão competente. Ao se apostar nessa fórmula, entretanto, não se deve descartar o perigo, levantado pelo próprio Hirsh, de que a ONU se transforme numa espécie de "legitimadora de ações regionais". A tendência britânica, por exemplo, de intervir em Serra Leoa tem sido criticada por alguns como neocolonialismo e elogiada por outros como um ato de responsabilidade que se espera de uma grande potência militar.

A presença britânica em Serra Leoa, entretanto, é vista como temporária, até que a situação se normalize. Embora o Reino Unido não pretenda manter tropas suas no território serraleonês, não há de querer tampouco que a estabilidade seja rompida com a retirada de seus soldados. Procede, então, ao treinamento e equipamento de soldados de países vizinhos a Serra Leoa, para que esses assumam o ônus da manutenção da paz a longo prazo. Assim, numa expressão do conceito de "regio-cop" de Hirsh, as tarefas militares vão gradualmente sendo transferidas para a Nigéria, líder da ECOWAS e país da região com maior capacidade de sustentar um esforço de manutenção da paz.

Seria então possível atingir uma melhor coordenação, um mecanismo permanente e efetivo de reforço mútuo das dimensões regional e universal? Apesar de alguns problemas específicos, o histórico de relacionamento entre a ONU e a Organização dos Estados Americanos pode servir de inspiração – em especial no que se refere às operações na Guatemala e no Haiti. A saída para um benefício mútuo no futuro pode estar na forma como a União Européia está tentando resolver os dois problemas críticos mencionados acima. A Europa, ao mesmo tempo em que discute sua força de defesa, é mais sensível aos problemas africanos e tem uma visão mais universal da ONU que qualquer outro ator-chave nas Nações Unidas. Ademais, na discussão do relatório do painel estabelecido para fazer recomendações sobre o aperfeiçoamento do sistema de operações de paz da ONU (Relatório Brahimi), a União Européia demonstra a possibilidade de ter-se a experiência regional ajudando a moldar uma estrutura universalmente favorável.

B – Desarmamento

Na área de solução de conflitos, a interação regional-universal se dá por complementariedade, de uma maneira que se o sistema regional fosse absolutamente eficaz, o universal estaria dispensado. No caso do desarmamento, em especial de armas de destruição em massa, essa relação não pode ser mantida. A eliminação das armas nucleares advirá, necessariamente, de um acordo mundial. Não é possível pensar em um acordo regional ou de aplicação geográfica restrita que seja suficiente para banir todo armamento nuclear do Globo. Deriva parcialmente daí o fato de que, na área de desarmamento nuclear, o regionalismo não só se manifesta de maneira mais branda, como efetivamente tem uma função distinta. A divisão nas negociações (no contexto do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, na Conferência do Desarmamento em Genebra e na I Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas) é entre os países nucleares e

os não-nucleares — e entre esses os que se beneficiam do guarda-chuva nuclear da OTAN e os que não; os que são parte do Movimento Não-Alinhado e os que não são.

Outro exemplo de como interesses comuns na área de desarmamento nuclear ultrapassam linhas meramente regionais é a "Coalizão da Nova Agenda". A Nova Agenda é um grupo de sete países (Brasil, África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia) que propôs, em 1997, a revitalização dos esforços de desarmamento e não proliferação nucleares por meio de ações paralelas e concertadas em todos os níveis, com o envolvimento direto de todos os países, não só dos Estados-nucleares. A partir da VI Conferência de Exame do TNP, em abril de 2000, a Coalizão da Nova Agenda firmou-se como principal interlocutor dos países nuclearmente armados, apresentando as mais relevantes propostas de ações rumo ao desarmamento nuclear. O sucesso e papel de destaque da Nova Agenda nesse foro mostram como países de diferentes perfis, oriundos de regiões diversas do Globo, podem, ainda que sem uma posição comum em outros temas de desarmamento, agir coordenadamente na elaboração de uma agenda para a eliminação das armas nucleares.

O regionalismo manifesta-se, entretanto, em medidas parciais, paliativas ou "ad interim" com vistas à eliminação total dos arsenais nucleares. Trata-se das chamadas medidas para "deslegitimar" a posse de armas nucleares, como o estabelecimento de novas e a consolidação das já existentes zonas livres de armas nucleares (ZLANs). As zonas livres de armas nucleares garantem não só que os Estados-parte não possuirão armas nucleares, mas também que elas não serão estacionadas ou operadas no território de suas jurisdições. Na prática, significam que a área coberta por essas zonas é interditada a armas nucleares e que, consequentemente, os Estados nucleares terão que procurar outros territórios para armazenar seus arsenais. Iniciativas regionais nesse campo podem também ser intensificadas e aperfeiçoadas por uma maior coordenação e cooperação entre as ZLANs de Tlatelolco (América Latina e Caribe), Rarotonga (Pacífico Sul), Pelindaba (África), Bangkok (Ásia) e Antártica, como propõe a resolução, de iniciativa do Brasil, adotada desde 1996 pela Assembléia Geral, intitulada "Hemisfério Sul e Áreas Adjacentes Livres de Armas Nucleares".

Mesmo se considerando que posições regionais são mais facilmente estabelecidas na área de armas convencionais do que na de armas de destruição em massa, iniciativas como a do "Mercosul como Zona de Paz livre de armas de destruição em massa" – em particular quando contrastada com a situação no Sul da Ásia – fazem crescer em relevância os esforços sub-regionais que podem vir a ter impacto sobre a realidade regional.

C – Armas Pequenas

O tema das armas pequenas vem ganhando desde meados da década de noventa relevância nas discussões sobre desarmamento e segurança internacional. Os debates intensificaram a partir da constatação de que as armas pequenas e armamento leve são o principal instrumento de violência nos conflitos intra- e inter-estatais que assolam o mundo desde o fim da Guerra Fria, tendo sido chamadas pelo Secretário-Geral de "weapons of choice" dos conflitos africanos. Os esforços multilaterais atuais visam a combater a "acumulação desestabilizadora" de armas pequenas, em especial através da restrição ao comércio ilícito. As Nações Unidas estiveram desde o começo envolvidas no assunto, promovendo reuniões de grupos de peritos sobre o assunto e agendando para julho do corrente ano uma Conferência sobre o Comércio Ilícito de Armas Pequenas em todos os seus Aspectos, que deverá adotar um plano de ação detalhado, com previsão de medidas nos níveis global, regional e sub-regional[7]. Por sua vez, o Conselho de Segurança, alarmado com o papel das armas pequenas nos conflitos contemporâneos realizou reunião em nível ministerial em setembro de 1999 sobre o assunto[8]. Desde então, o CSNU vem dedicando atenção ao problema das armas pequenas – inclusive recolhimento de armas pós-conflito — nas discussões sobre prevenção de conflitos e nos debates sobre a criação de novas forças de paz.

Nesse setor, é difícil "isolar" os aspectos regionais, uma vez que o tráfico de armas pequenas é universal, com diferentes efeitos regionais. Tendo em vista que os efeitos são distintos de região para região, as percepções também se diferenciam, o que dificulta a busca de uma fórmula universal para combater o tráfico ilícito de armas pequenas. A Europa tende a perceber o tráfico e a acumulação de armas pequenas (por influência da situação na África) como fator de agravamento ou prolongamento de conflitos intra ou inter-estatais. Para a América Latina e Caribe, por outro lado, a questão das armas pequenas está relacionada sobretudo ao crime organizado e à violência urbana. As Américas, aliás, são pioneiras no estabelecimento de regras sobre o assunto, com a adoção da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos. A experiência regional, portanto, influenciará em grande medida o tratamento universal do assunto, porquanto o fenômeno da acumulação desestabilizadora de armas pequenas vem sendo analisado, até o momento, sobretudo sob o prisma regional – há, por exemplo, significativos esforços regionais em curso por iniciativa da OEA, OUA, UE, Mercosul, etc.

A magnitude do problema e o fato de que afeta todas as regiões são amplamente reconhecidos. Para que o universal saia fortalecido, a vindoura Conferência das Nações

Unidas sobre armas pequenas deve levar em conta as necessidades e experiências específicas de cada região, subregião e países. Esse exercício deve ser então sobretudo um esforço de ir além da mera constatação de quais são as experiências regionais e passar à elaboração de princípios e ações que sejam do interesse de todos os países. Quando as percepções regionais se encontrarem num contexto universal, o desafio maior será o de garantir que nenhuma visão seja liminarmente negligenciada.

D – Novos temas/novas ameaças

No campo do crime transnacional, tráfico de drogas e impacto da AIDS na estabilidade regional fica ainda menos nítido saber, à luz das profundas diferenças regionais, de que forma aspectos regionais podem beneficiar a elaboração de soluções universais. A simples compilação de experiências em geral fica aquém do que seria uma resposta universal para as ameaças. Sanções e soluções militares tendem a aumentar a distância entre os países – diluindo a expectativa de um enquadramento universal e por conseqüência aumentando a possibilidade de que esses temas sejam abordados de uma perspectiva nacional.

A pulverização dos interesses nessa área pode ser medido no caso do terrorismo internacional, em que a expressão de posições regionais é prejudicada por uma abordagem que coloca, de um lado, os países que sofrem domesticamente do problema e aqueles que temem ser alvo de atentados, e, de outro, os que participam das discussões de uma "confortável distância", favorecendo então um tratamento mais cuidadosos do ponto-de-vista jurídico.

Conclusões

Em situações extremas, em que a própria sobrevivência do Estado está em jogo, soluções regionais podem não ter o peso suficiente para reverter o cenário. Como no caso do desarmamento nuclear, em diversos temas de segurança internacional somente uma resposta universal traz o grau de legitimidade e credibilidade necessários para que seja efetiva – e não apenas uma solução temporária, uma administração de crise. Por exemplo, se a regulamentação para as iniciativas da chamada "intervenção humanitária" for deixada ao sabor de considerações regionais, aumentam as chances de serem contestadas como ilegítimas. Padrões comuns, universalmente aceitos, são a chave para a eficácia de medidas dessa natureza. Dessa forma, depreende-se que o universalismo deve ter a voz ativa na formulação de princípios políticos, enquanto o regionalismo assume seu papel na fase de execução das tarefas.

Pelo menos em teoria, quanto maior o número de Estados que sigam os mesmos preceitos em matéria de segurança internacional e dividam o mesmo ambiente, maiores serão as chances de uma ordem estável. Nesse sentido, a expansão geográfica de uma determinada visão regional de segurança pode não apenas servir ao universalismo, mas acabar *transformando-se* na tendência dominante, assumindo portanto contornos de universalismo.

Cenários recentes vivenciados pelo observador nas Nações Unidas, como a situação em Serra Leoa e o treinamento de tropas africanas pela União Européia para atuar em conflitos locais sugerem uma divisão de trabalho na área de segurança internacional crescentemente baseada na geografia, numa avaliação das preocupações imediatas de segurança e, sobretudo, numa falta de vontade política das maiores potências de colocarem seus soldados em conflitos aparentemente insolúveis (o que se convencionou chamar de "síndrome de Somália"). A tendência, por conseguinte, não é de guerra por procuração, como nos tempos da Guerra Fria, mas de operações de paz por procuração – como demonstra o papel da ECOWAS como agência de operações de paz "subcontratada" para o Oeste africano.

Como em várias outras áreas do relacionamento internacional, também no campo da segurança o regionalismo pode servir como suporte do multilateralismo, ou, ao contrário, como instrumento de desprestígio e enfraquecimento do multilateralismo. O jogo entre universalismo e regionalismo na arena de segurança internacional passa ainda por uma fase de "experimentação", uma vez que a Guerra Fria praticamente anulou, por quarenta anos, as articulações previstas pelo Capítulo VIII da Carta. O desafio é certamente operar para que o regional preste um serviço ao universal, sem que um se imponha ao outro, sem que o sucesso do primeiro signifique a inutilidade do segundo. Não se trata tampouco de submeter o regionalismo a um papel acessório, mas de dar a ele a oportunidade de antecipar o que pode vir se projetar no espaço universal, testando reações e soluções que poderiam ser aplicadas mundialmente quando maduras.

Da mesma forma em que, na dimensão econômica, a alternativa necessária aos países em desenvolvimento é um universalismo que conduza de forma equilibrada o processo de globalização, na área de segurança internacional a melhor expectativa de uma ordem estável está na construção de uma interação em que o universalismo seja capaz de disciplinar as manifestações (necessárias, legítimas e salutares) de regionalismo de maneira que a força da lei valha mais que a lei da força.

Notas

[1] A década de noventa, com o fim do sistema bipolar, presenciou uma multiplicação no número das operações de paz. Com ela, alguns fracassos como em Ruanda – em que a ONU não evitou o massacre da minoria tutsi —, na Bósnia, em particular o cerco a Srebrenica — onde a força de paz criou, e mais tarde não pôde sustentar na prática, uma zona de segurança — e na Somália. Muito embora parte da razão pelos insucessos não possa ser creditada à ONU, é a imagem da Organização que sofre com os percalços de uma missão mal executada. Casos bem sucedidos, como na Namíbia, Moçambique e na Guatemala, ajudam a contrabalançar o histórico das operações de paz da ONU.
[2] No caso das operações de paz na República Democrática do Congo e em Serra Leoa, constata-se com facilidade o descompasso entre os desígnios da comunidade internacional, expressas nas resoluções pertinentes do CSNU, e a realidade no terreno, onde a ausência de paz continua a impedir o pleno desdobramento dos componentes militares das missões das Nações Unidas
[3] Há uma crescente tendência à valorização das medidas de construção da confiança como fatores de fomento da estabilidade e dissuasão. No plano regional, além de numerosos exemplos na Europa, cite-se o recente diálogo inter-coreano e a solução das tensões nucleares no Cone Sul com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. O Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas, instrumento pelo qual os Estados-membros são convidados a oferecer informações sobre suas exportações e importações de materiais bélicos dentro das categorias previamente acordadas, pode ser relacionado como importante medida global de construção da confiança.
[4] A importância do tema das armas pequenas é discutida com mais detalhes adiante.
[5] Documento A/50/60, de 3 de janeiro de 1995, parágrafos 81 a 96.
[6] É o correspondente, em operações de paz, do conceito de "ownership" — difundido em situações de construção institucional pós-conflito, principalmente na Bósnia e Herzegovina —, em que a comunidade internacional insta as autoridades do país em que funciona a missão da ONU a assumirem responsabilidade pela condução e solução dos problemas de seu próprio país, sem esperar a contínua assistência das Nações Unidas.
[7] O Grupo de Peritos Governamentais sobre armas pequenas de 1999, de que o Brasil fez parte, adotou importante relatório sobre a matéria (A/54/258), num momento em que o tema ainda carecia de aperfeiçoamento conceitual. A Conferência de 2001 foi convocada pela resolução 54/54 V da Assembléia Geral, adotada em dezembro de 1999 e é precedida por processo preparatório.
[8] Na ocasião, o Ministro de Estado Luiz Felipe Lampreia pronunciou discurso sobre a posição brasileira na matéria e o Conselho de Segurança adotou a Declaração Presidencial 28/99.

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NO CONTINENTE AFRICANO: ECOWAS E SADC

Pio Penna Filho*

RESUMO

O artigo aborda a questão da integração regional no continente africano, especificamente nas regiões da África Ocidental e da África Austral, discutindo fenômeno da formação de blocos regionais no continente africano em seu contexto político e econômico e suas perspectivas no contexto da globalização e das incertezas do mundo atual, sobretudo no último decênio do século XX.

ABSTRACT

The article approaches the question of regional integration in the African continent, specifically in the Western and Southern Africa regions. It discusses the phenomenon of the formation of regional blocks in the African continent on its political and economical context and on its perspectives on the context of globalization, especially regarding the uncertantities of the present world scenario, moreover during the last ten years of the 20th century.

Introdução

O presente artigo aborda a questão da integração regional no continente africano, especificamente nas regiões da África Ocidental e da África Austral. É discutido, portanto, o fenômeno da formação de blocos regionais no continente africano em seu contexto político e econômico e suas perspectivas no contexto da globalização e das incertezas do mundo atual, sobretudo no último decênio do século XX.

O continente africano é tido, geralmente, como um caso perdido para a humanidade. "Cemitério de países" e "terra sem esperança" são algumas formulações apreendidas pelo senso comum em praticamente todo o mundo quando se faz referência à África, de forma coletiva ou individualizada. Mesmo transformações positivas e mais recentes, em termos históricos, que têm superado as piores expectativas que indicavam alta probabilidade de aguda tensão social e guerra civil, como tem sido a superação do regime do *apartheid* na África do Sul, vêm sendo abordada de forma negativa, sobretudo quando se diz que, no caso, aquele país está se "africanizando", uma expressão negativa que alude ao caos, à ausência de serviços públicos eficientes e à deterioração da qualidade de vida, isto é, a referência à eficiência da África do Sul sob o regime

Revista Cena Internacional. 2 (2): 17-34 [2000]

* Professor da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Mestre e doutorando em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

branco contrasta com a presumível ineficácia e incompetência dos novos governantes sul-africanos.

Há crises em outras partes do mundo, não sendo, portanto, esse fato, uma exclusividade dos africanos. No entanto, é naquele continente que a humanidade defronta-se com seus mais terríveis níveis de desigualdade social, miserabilidade, falta de perspectiva, desestruturação econômica e social, guerras, fome, epidemias, morte[1]. Como explicar um quadro tão desalentador e complexo como esse? Quais serão os fatores de desagregação que mais prejudicam o desenvolvimento e o bem estar das populações da região?

A história do continente africano nos últimos quinhentos anos pode ser considerada, em múltiplos aspectos, como dramática. A chegada dos europeus, se por um lado marcou a intensificação dos contatos entre as civilizações da Europa e da África, por outro significou o início da desestruturação de sociedades autóctones que haviam criado instituições próprias e que funcionavam com certa estabilidade há muito tempo. Significou, também, a intensificação da nefasta atividade da escravidão, que exauriu a África de braços e mentes por mais de três séculos. Após a escravidão, o domínio físico e a instituição do sistema colonial retardaram em pelo menos meio século a retomada das instituições e seu desenvolvimento próprio, oprimindo, barbarizando e colonizando territórios e seres humanos, diminuídos a coadjuvantes de sua própria história.

A descolonização, acentuada após a Segunda Guerra Mundial, coroa um longo processo de resistência e faz o continente como um todo entrar em efervescente período de atividade política, o que resultou, efetivamente, na esperança de dias melhores e na chance de se provar ao mundo a capacidade africana de autodeterminação com iniciativa para gerir os próprios assuntos e promover o bem estar de sua população.

Durante os anos cinqüenta, portanto, houve uma outra fase na história política do continente africano, com o começo das independências [2]. A princípio, os novos Estados africanos iniciaram um período de otimismo, buscando aprofundar laços preexistentes e encetando o processo de integração regional. Além disso, houve euforia com a possibilidade de desenvolvimento econômico, modernização e liberdade política e exacerbou-se o sentimento nacionalista no mosaico étnico africano.

A integração regional caracterizou-se pela associação formal de países geograficamente próximos e com forte tendência a aproveitar o legado deixado pela era colonial. As primeiras associações efetivaram-se, portanto, em regiões colonizadas por uma mesma metrópole e com algum tipo de vinculação econômica que vinha da era anterior à independência. Isso implicou a manutenção dos laços econômicos entre

os países africanos e as ex-metrópoles européias, muito embora o desejo manifesto por vários líderes da África expressasse a idéia de independência total.

Foi na África Ocidental, entendida aqui como a área formada por 16 países[3] e que inaugurou o processo de descolonização na África negra, que surgiu os primeiros agrupamentos entre os novos Estados africanos. A região sofreu o colonialismo proveniente de quatro metrópoles européias: Inglaterra, França, Portugal e Espanha. Destas, as duas primeiras destacaram-se pela presença mais pujante em número de colônias, intensidade da exploração e expressão internacional. Assim, irão influenciar a região por muito mais tempo e profundidade do que Portugal e Espanha. Pode-se dizer que ainda hoje boa parte dos países dessa região sofrem influências diretas de Paris e Londres, embora em franco quadro declinante.

Mesmo que se intente uma divisão dos países da África Ocidental em grandes agrupamentos forjados na base da herança colonial, ou seja, uma zona inglesa e outra francesa, percebe-se claramente a profunda diversidade dos países de cada área. Existem, por exemplo, na África Ocidental de colonização inglesa, países populosos e abundantes em recursos naturais, destacando-se a Nigéria; e países pequenos, de baixa população e com moderados recursos naturais, como a Gâmbia. Na área francesa, cite-se, por um lado, o caso da Costa do Marfim, com indicadores econômicos relativamente elevados para os padrões da região e, por outro, Burkina Faso, um país com indicadores econômicos e sociais muito modestos. Isto, sem contar, a diversidade cultural e religiosa, um fenômeno nada desprezível num continente marcado por conflitos que têm em sua raiz fatores inter-étnicos e questões religiosas.[4]

A África Austral, utilizando uma abordagem ampliada no que diz respeito ao conceito geográfico e que, no âmbito deste trabalho, compreende todos os países membros da SADC (Southern African Development Community)[5], apresentou evolução histórica diferenciada quando comparada com a África Ocidental. Muito embora não se possa encontrar coesão entre países tão diversos, com sistemas de colonização e características culturais específicas, além de um vasto território que é inclusive considerado um subcontinente, os países dessa região se associaram inicialmente com o objetivo de formar uma frente unida contra a proeminência econômica sul-africana, que os colocava numa condição de extrema dependência, o que era agravado pela política de *apartheid* praticada pela África do Sul.

O fim do regime racista sul-africano possibilitou o ingresso da África do Sul na comunidade e a ampliação do processo de integração. A partir daí, há uma revisão dos princípios iniciais do movimento e busca-se a construção de um espaço comum, para juntos lograrem a superação dos graves problemas estruturais que assolam e entravam o desenvolvimento de uma das mais ricas regiões do continente africano.

Entre as duas regiões – a África Ocidental e a Austral – , o que há de mais em comum na atualidade é o quadro de instabilidade política, guerras internas com freqüente envolvimento de terceiros Estados, falta de perspectiva para o crescimento econômico num futuro próximo e a enorme dificuldade de inserção na economia internacional sob os auspícios da globalização. Entretanto, os países de ambas as regiões conseguiram entabular um processo de integração econômica que visa, sobretudo, à superação do quadro supracitado. É à análise dos dois principais blocos econômicos regionais do continente africano que o trabalho irá dedicar-se a seguir

ECOWAS (Economic Community of West African States)

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental [6] foi estabelecida oficialmente em 28 de maio de 1975, quando representantes de 15 Estados da África Ocidental (o único país ausente e que faz parte do grupo atual foi Cabo Verde, aceito como membro em 1976) assinaram o Tratado de criação da Comunidade em Lagos, Nigéria. O Tratado entrou em vigor em julho do mesmo ano, após a ratificação por sete membros. Em 1976, ocorreu o primeiro encontro entre os Chefes de Estado e Ministros do Exterior da região no âmbito da Comunidade, o que, na prática, marca o início de funcionamento do bloco.

Na verdade, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental foi resultado dos esforços de integração regional iniciados na década de 1960. Na gênese da Comunidade, estariam basicamente quatro diferentes iniciativas: a) projeto liberiano, que preparou a Organização Interina para a Cooperação Econômica da África Ocidental; b) Conferência para Coordenação Industrial, realizada em Bamako, capital do Mali, e patrocinada pela Comissão Econômica para África e pela Organização para Agricultura e Alimentação (ECA/FAO-ONU), que visava principalmente o estabelecimento da indústria siderúrgica na região; c) Conferência de Niamey, capital do Níger, igualmente patrocinada pela Comissão Econômica para a África (ECA-ONU), que objetivou aumentar o alcance da integração econômica regional, ampliando a atuação da Comunidade Econômica da África do Oeste (CEAO), organização então atuante nos ex-territórios franceses; d) a iniciativa conjunta patrocinada pela Nigéria e pelo Togo que finalmente levou à criação da ECOWAS em 1975.[7]

A iniciativa da Libéria, datada de 1964, foi a que consubstanciou a idéia de se promover a comunidade econômica entre os países da África Ocidental. Como desdobramento desta iniciativa, teve lugar em Monróvia, em 1968, a Conferência dos Chefes de Estado e Governo dos países da África Ocidental, na qual estiveram representados nove países [8], ocasião em que se discutiu a necessidade de maior

cooperação entre os Estados da região e de promover a integração econômica, assentando as bases da criação do bloco econômico. Assim, da Conferência de Monróvia resultou a adoção de um Protocolo estabelecendo a constituição de um grupo regional africano, com o objetivo precípuo de estreitar a cooperação regional em vários campos. Além disso, discutiu-se a necessidade de se reduzir as barreiras tarifárias entre os países da região visando à formação, em última instância, de um Mercado Comum na África Ocidental.

Apesar de todos os esforços envidados pelos países participantes, a ausência de quatro países – Togo, Daomé, Níger e, principalmente, Costa do Marfim, – comprometeu o sucesso da iniciativa, que ficou limitada em termos regionais. A estabilidade econômica da Costa do Marfim e seu potencial como segundo país mais rico da região revestiam de grande importância sua participação para o estabelecimento da futura comunidade. A Conferência de Monróvia ainda não havia alcançado a harmonização necessária entre os países francófonos e anglófonos para a integração econômica regional, sobretudo porque as resistências da Costa do Marfim a uma aproximação com os países anglófonos eram muito fortes. Além disto, entre 1968 e 1972, uma série de acontecimentos políticos agitou os principais países da região, resultando em golpes militares – como em Gana e no Togo – e à mundialmente conhecida Guerra de Biafra, que desestabilizou por determinado período a política e a economia da Nigéria (sem dúvida, o país mais rico da África Ocidental) comprometendo momentaneamente a capacidade do governo nigeriano, fator considerado de suma importância, de articular a formação do bloco regional. Não bastasse isso, como ressalta Nwabuzor[9] , com a fase dos governos militares na região os assuntos domésticos acabaram ganhando proeminência sobre os assuntos regionais, o que também ajudou a conter possíveis avanços no processo de integração.

Mas a Guerra de Biafra teve resultados promissores para o processo de integração regional. O envolvimento de outros Estados da área, dando suporte ao separatistas, revelou para o governo nigeriano a importância da criação de instituição regional que objetivasse a harmonização das relações regionais, impondo sobretudo regras mais estáveis que garantissem a soberania dos Estados.

Os entendimentos havidos entre os governos da Nigéria e do Togo, que amadureceram propostas no sentido de aprofundar a cooperação econômica e de promover o incremento das trocas comerciais, deram novo ânimo e iniciaram outra fase na história da formação da ECOWAS. Em 1973, portanto 5 anos após a Conferência de Monróvia, e sob intenso esforço dos governos da Nigéria e do Togo, houve nova conferência de Ministros das Relações Exteriores dos países da região, em Lomé, capital do Togo. Neste encontro, os representantes de 13 Estados da África Ocidental (os únicos

ausentes foram Gâmbia e Guiné, sendo que a Guiné-Bissau, em franco processo de descolonização, foi representada por membros do movimento de libertação nacional – PAIGC [10]) discutiram e elaboraram o esboço do Tratado de criação da ECOWAS. O Tratado foi, finalmente, celebrado em Lagos, então capital da Nigéria, em 28 de maio de 1975, após novas rodadas de negociações e discussões ocorridas durante o ano de 1974, em Acra (Gana) e Niamey (Níger).

Com a criação da ECOWAS, formalizada através do Tratado de Lagos, os países da África Ocidental deram início a amplo projeto de cooperação. Dentre as principais atribuições conferidas à Comunidade, estava o objetivo de promover a integração econômica em diversos campos, tais como: indústria, transporte, telecomunicações, energia, agricultura, recursos naturais, comércio, assuntos financeiros e monetários e questões sociais e culturais.

Do ponto de vista institucional, a organização da Comunidade estruturou-se de maneira a tentar dinamizar os projetos, adotando a distribuição das funções entre vários órgãos, sendo eles: a) Conselho dos Chefes de Estado e Governo, b) Conselho de Ministros, c) Parlamento Comunitário, d) Conselho Econômico e Social, e) Corte de Justiça da Comunidade, f) Secretaria Executiva, g) Fundo para Cooperação, Compensação e Desenvolvimento, h) Agência Monetária da África Ocidental e, i) Comissões Técnicas Especializadas.

As mais importantes dessas instituições são, sem dúvida, o Conselho dos Chefes de Estado e de Governo, o Fundo para Cooperação, Compensação e Desenvolvimento e a Secretaria Executiva. O Conselho dos Chefes de Estado e de Governo, naturalmente, é o mais elevado órgão no processo decisório e o que dá a última palavra nas questões mais importantes atinentes ao futuro da Comunidade, como a determinação de implementar políticas comuns. O Fundo para Cooperação, Compensação e Desenvolvimento é o responsável pela elaboração de políticas comuns nas áreas mais sensíveis ao conjunto dos países e pelo desenvolvimento de projetos envolvendo países membros. Com o suporte da Secretaria Executiva, o Fundo é o encarregado de perseguir, portanto, objetivos de extrema importância para as economias da região, uma vez que cabe a ele planejar e executar projetos que propiciem a integração física da região, como por exemplo, a construção e modernização dos sistemas de transportes e telecomunicações regional (atualmente estão em vias de conclusão duas importantes rodovias que irão interligar vários países da região, a *Trans West African Highway* – ligando Lagos a Nuakchott – e a *Trans-Sahelian Highway* – de Dakar a N'djamena).

Outro setor que vem merecendo atenção por parte da Comunidade é o de informática, principalmente no que diz respeito à modernização e interligação do sistema de comunicações da região. Neste sentido, em 1986, o Conselho de Ministros

da ECOWAS aprovou a resolução C/DEC.2/6/86, a qual instituiu o "Centro de Computação Comunitária" com o objetivo de dotar a Comunidade de meios eficientes de troca de informações para facilitar o desenvolvimento dos projetos conjuntos, sobretudo na área financeira e comercial[11]. Dessa forma, importante atividade destinada ao Centro de Computação está sendo a implementação de programas de computadores (*software*) desenvolvidos para agilizar as transações comerciais entre os países membros, disseminando informações sobre comércio e oportunidades na África Ocidental.

Os projetos de cooperação econômica e desenvolvimento de infra-estrutura em andamento no âmbito da ECOWAS têm em vista, principalmente, atingir o objetivo último da Comunidade, qual seja: o estabelecimento da União Econômica e Monetária entre os membros do bloco. Além dos investimentos em infra-estrutura e informatização, já foram iniciados os debates para promover a harmonização das políticas macro econômicas adotadas pelos países da África Ocidental. Os principais parâmetros econômicos estabelecidos para os membros são os seguintes: a) déficit orçamentário não maior do que 5%, b) taxa de inflação anual de até 10%, c) limite para a flutuação cambial de até 5%. Segundo as previsões dos economistas da Comunidade, uma vez alcançados estes critérios, os países da região teriam formado as bases que permitiriam crescimento estável e desenvolvimento sustentável.

Trata-se, acima de tudo, de objetivos amplos e ambiciosos, ainda mais considerando-se que na região existem importantes desníveis entre as economias nacionais e graves problemas de origem política, social e étnica, o que inevitavelmente provoca conseqüências negativas no plano econômico, estruturalmente debilitado. Some-se a isso o fato de que a indústria dos países da região – de fraca expressão – não fabrica produtos de alto valor agregado e o setor mais importante continua sendo o primário, com evidentes danos à economia nacional devido à tradicional deterioração dos termos de troca. Ainda no campo das fragilidades econômicas da ECOWAS, registre-se o baixo nível atingido até o momento no cômputo do comércio intra-regional, que não passa dos 11%, segundo estimativas do governo norte-americano[12]. Este número é um forte indicativo de que as economias nacionais dos países da África Ocidental – e, no geral, isto vale para todo o continente africano – continua presa no esquema tradicional de produzir para o mercado externo, geralmente com a pauta de exportações reduzida e dirigida para os mercados da Europa, de onde importam os bens industrializados. Não há, portanto, grau satisfatório de complementaridade entre as economias da região, o que indubitavelmente dificulta o avanço da integração econômica regional.

Em perspectiva ampla, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental atravessou longo período de indefinições e parcos resultados. Os objetivos originais, estabelecidos no Tratado de Lagos de 1975, muito embora tenham sido mantidos, não tiveram a concretização esperada inicialmente.

O bloco econômico da África Ocidental, assim como praticamente todos os processos de integração regional em formação, ressurgiu com força somente no início dos anos 1990[13] . Dessa forma, em julho de 1993, representantes dos países membros da ECOWAS, reunidos em Cotonou (Benin), fizeram a revisão do Tratado de Lagos, o que resultou na assinatura de um novo Tratado (designado de "Revisão do Tratado da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental")[14] , o qual mantém os mais importantes princípios contidos no anterior e faz a adaptação do Tratado aos novos tempos. O mais importante proposto pela Revisão do Tratado de Lagos foi a confirmação do desejo de integração e da necessidade de cooperação entre os Estados membros para promover o desenvolvimento regional, reafirmando, destarte, a intenção dos países da região em atingir a zona de livre comércio, promover a união aduaneira e alcançar a união econômica e monetária, com um cronograma de eventos previamente definido[15] .

Muito embora esteja explícita a articulação entre os membros da Comunidade de Estados da África Ocidental para promover urgentemente a integração econômica regional, há que se considerar que o processo, por natureza, requer um tempo que geralmente vai muito além do idealizado para sua plena consecução. Os problemas regionais, em praticamente todos as partes da África, são de tal modo complexos que o idealismo de alguns setores confronta-se com a dura realidade, o que evidentemente impõe limites às aspirações, as quais, embora legítimas e prementes de execução, têm de se ajustar à realidade objetiva.

No caso da ECOWAS, há uma diferença considerável quando se comparam os objetivos estipulados e a realidade dos fatos. Em primeiro lugar, como salientado, os membros da Comunidade acordaram em remover as barreiras tarifárias e não-tarifárias para promoção da zona de livre comércio. Na prática, porém, as barreiras persistem, sobretudo em decorrência da fragilidade econômica dos Estados membros, uma vez que temem perder a principal fonte de recursos de que dispõem e pelo risco embutido de déficit na balança comercial.

Há um aspecto, contudo, que vem contribuindo importantemente para propagar a idéia de se buscar a todo custo promover a estabilidade política na região, imprescindível para qualquer aspiração de desenvolvimento econômico e de integração regional. Várias iniciativas da ECOWAS indicam claramente a tentativa de garantir a democracia nos Estados membros, inclusive utilizando-se de uma força

militar de manutenção da paz, com poderes de intervenção, o que a diferencia das tradicionais e, via de regra, ineficazes missões de paz promovidas pela Organização das Nações Unidas. A ECOMOG (*West African Monitoring Group*), criada no âmbito da ECOWAS, constitui-se numa força militar que já entrou três vezes em ação em casos de agitação, distúrbio e golpes de Estado em países da região (Libéria, Serra Leoa e Guiné-Bissau) com o objetivo de socorrer governos desestabilizados pela força de golpes militares ou rebeliões civis, que visavam à tomada do poder. No entanto, as intervenções foram marcadas por controvérsias, haja vista que a ECOMOG foi muito criticada pela brutalidade de sua ação, sobretudo no caso da intervenção na Libéria em 1996 [16] .

A força militar da ECOWAS tenta garantir o mínimo de paz na região – e, consequentemente a estabilidade dos mercados – , tarefa difícil num quadro social marcado pela miséria e pelo plano político confuso, com atuação de vários grupos e interesses desestabilizadores. Além disso, por um bom período, a atuação da ECOMOG foi paradoxal, haja vista que sua atuação se sustentava enfaticamente na idéia de dar garantia a governos legitimamente constituídos – geralmente governos eleitos – sendo, portanto, contra grupos secessionistas ou golpistas, tudo isso ao mesmo tempo em que um dos seus pilares de sustentação, o governo mais diretamente envolvido, era mantido por uma das mais duras ditaduras africanas dos anos noventa, a nigeriana.

Enfim, o bloco econômico dos países da África Ocidental vem se esforçando, desde 1975, para promover a integração regional numa das regiões mais pobres da África (o PIB do bloco, por exemplo, aproxima-se dos 73 bilhões de dólares, enquanto o do Mercosul, para uma ilustração, é de mais de 1 trilhão de dólares, e o da SADC, de 175 bilhões de dólares) e com graves problemas políticos, econômicos e sociais. O esforço é válido, principalmente pela tentativa de articulação regional para o desenvolvimento econômico e para a superação dos conflitos, ainda mais considerando a tendência demonstrada pelas potências internacionais de afastamento dessas áreas e a incapacidade da ONU em executar uma ação eficaz que traga estabilidade política para a região.

SADC (Southern African Development Community)

A SADC, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, foi instituída em 1992, quando 12 países da África Austral, reunidos em Windhoek (Namíbia), assinaram o ato de criação da Comunidade. Na verdade, a SADC significa o coroamento de uma iniciativa anterior: a Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), que compreendia nove países da região [17] .

A iniciativa da formação de um bloco regional na África Austral esteve intimamente relacionada com fatores específicos vinculados à questão da República da África do Sul, que adotou, até bem pouco tempo atrás, política baseada no *apartheid* e que significava ameaça real aos Estados africanos, especialmente aqueles geograficamente mais próximos.

A história recente da África Austral é, com efeito, dramática. Alguns Estados daquela área, como Angola e Moçambique, lograram alcançar a independência num processo tardio e violento (1975) e, muito embora tenham se desvinculado da antiga metrópole, os conflitos internos continuaram: em Moçambique até o final dos anos oitenta e, em Angola, até hoje. A história da independência do Zimbabwe e da ascensão política dos negros também atravessou uma fase conturbada e violenta, com dois importantes grupos (União Nacional Africana do Zimbabwe – ZANU, e União Africana do Povo do Zimbabwe – ZAPU) lutando contra o governo de minoria branca de Ian Smith e pela promoção de um governo genuinamente negro, o que só foi conseguido em 1980 com a vitória parlamentar de Robert Mugabe (ZANU), mas mesmo assim os conflitos internos continuaram até pelo menos 1985. Na Namíbia, a história não foi diferente: a Organização dos Povos do Sudoeste da África (SWAPO) travou longa luta contra a dominação sul-africana, que desde o final da Primeira Guerra Mundial ocupava o território em substituição ao poder colonial alemão, desalojado de suas colônias africanas após a derrota naquela guerra. A paz só foi estabelecida na Namíbia em 1990, com a independência.

Como conseqüência direta da instabilidade regional da África Austral promovida pelo governo sul-africano durante a era do *apartheid*, ressalte-se, ainda, a deliberada política de desestabilização levada a efeito por aquele regime que, num tipo de estado de guerra não-declarado, promoveu dezenas de incursões militares, atos de sabotagem, seqüestro e pressões econômicas contra os países próximos, dificultando ao máximo o desenvolvimento econômico de toda a região.

O cenário da África Austral foi, portanto, marcado por grande instabilidade durante pelo menos trinta anos, de 1960 ao final dos anos 1980. Esse período coincide com a Guerra Fria e certamente as ingerências da bipolaridade exerceram influência nos rumos políticos da região. Mas o fator mais importante de desestabilização regional certamente se encontrava na própria África Austral. Sem embargo, a República da África do Sul, sob governo de minoria branca, foi o principal instigador e financiador dos conflitos internos existentes nos países vizinhos, como Moçambique, Angola e Zimbabwe. Os sul-africanos brancos sentiam-se cada vez mais cercados por Estados governados pelos próprios africanos que haviam feito a opção pelo alinhamento com o bloco socialista – na verdade, as circunstâncias hostis os empurraram nessa direção.

A maneira encontrada pela África do Sul foi, então, no sentido de promover a desestabilização desses países, praticamente inviabilizando os novos governos. Forneceu armas, promoveu incursões aéreas militares e atos de sabotagem no território moçambicano, e deu suporte financeiro, por exemplo, ao movimento guerrilheiro Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), e à União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA), de Jonas Savimbi. Em Angola, houve, inclusive, envolvimento direto no conflito, com envio de tropas durante os anos 1970 e 1980. Na Namíbia, era a África do Sul a própria expressão da dominação. Dessa forma, as intermináveis guerras internas colocavam em xeque as economias nacionais dos países recém-independentes.

Uma das medidas tomadas pelos países da África Austral para fazer frente às incursões cada vez mais freqüentes da "estratégia total" [18] sul-africana, foi a criação da SADCC. Em abril de 1980, os Estados da Linha de Frente [19], assim denominados justamente por serem os mais próximos à África do Sul e mais sofrerem pelos seus atos de agressão, assinaram a Declaração de Lusaka, que instituía o bloco regional.

Constava, na Declaração, como principais objetivos do grupo, maior autonomia face à África do Sul, liberação econômica e desenvolvimento integrado das economias nacionais. O programa de ação concretizava-se sobre a premissa de que era imprescindível aos Estados africanos próximos à África do Sul a união de suas forças para superar o quadro histórico de dependência com relação à economia mais forte do continente. Dessa maneira, buscaram os Estados fundadores da SADCC a cooperação em várias áreas econômicas, como agricultura, alimentação, indústria, energia, comércio, turismo, mineração e recursos humanos. Havia, ainda, a compreensão de que o ponto mais importante, e que refletia o maior grau de dependência, encontrava-se especificamente nos setores de transportes e comunicações, daí a prioridade concedida a estas áreas, o que exigiria, para o seu sucesso, um enorme esforço conjugado por parte das fracas economias nacionais [20].

Ao longo da década de 1980, a SADCC pouco pôde fazer para superar a dependência dos Estados da Linha de Frente *vis-à-vis* a África do Sul. O conflito em Angola continuava crescendo, com envolvimentos externos cada vez mais graves; em Moçambique, a RENAMO continuava atuante, derrubando, através de atos de sabotagem e terrorismo, uma das mais fracas economias continentais. O histórico de conflitos continuava em Zimbabwe e na Namíbia. Portanto, eram poucos os Estados com alguma capacidade de investimento. Até mesmo a Zâmbia, que não possui fronteira com a África do Sul, mas por ter recebido e asilado os líderes do Congresso Nacional Africano, tornou-se alvo para as incursões da Força Aérea Sul-africana. Por sua vez, a economia sul-africana igualmente dava sinais de desgaste, fato esse acirrado pelo

isolamento internacional cada vez mais forte imposto pelas sanções internacionais, que foram fortalecidas com a instituição do *Comprehensive Anti-Apartheid Act*, de 1986, pelo governo norte-americano e pelos embargos decretados pela Comunidade Européia ao longo da segunda metade da década de 1980. O quadro econômico regional só iria apresentar alguma melhora quando a conjuntura política sofresse profunda alteração.

Os eventos internacionais ocorridos no final dos anos 1980 indicaram claramente a impossibilidade de a África do Sul manter por muito mais tempo a segregação racial interna e a pressão sobre os países vizinhos. A queda do Muro de Berlim, o colapso do bloco soviético e a nova fase de globalização econômica mundial forçaram mudanças substanciais no subcontinente africano. O início da atual década presenciou a independência da Namíbia, a pacificação em Moçambique, a esperança em Angola – embora efêmera – e, principalmente, as negociações entre o Congresso Nacional Africano, de Nelson Mandela, e o Partido Nacional, da minoria branca na África do Sul. Os eventos acima elencados certamente influenciaram decisivamente a transformação da SADCC em SADC, redefinindo objetivos e ampliando o campo para a cooperação.

O ano de 1989 já demonstrava a tendência para a mudança. Reunidos em Harare, capital do Zimbabwe, os chefes de Estado dos países membros da SADCC elaboraram um Memorando de Entendimento visando à assinatura de novo instrumento diplomático entre os países da região. Estava aberto o caminho que levaria à criação da SADC. Em 1992, em Windhoek, capital da Namíbia, os países participantes assinaram o novo Tratado, cujos princípios básicos, que devem nortear a integração, são os seguintes:

- Soberania e igualdade entre os Estados membros;
- Solidariedade, paz e segurança;
- Direitos humanos, democracia e observância da lei;
- Equidade, equilíbrio e benefício mútuo. [21]

No que tange aos assuntos econômicos, os princípios da SADC pregam muito mais a cooperação entre os Estados membros do que, por exemplo, a criação do Mercado Comum ou da União Aduaneira, como visto no caso da ECOWAS, que institucionalizou essa proposta na âmbito do Tratado. Seria este um ponto fraco ou uma postura realista na busca da integração econômica regional? É verdade, no entanto, que os países da região almejam a formação de uma zona de livre comércio com o objetivo de estimular o incremento comercial intrabloco. A Zona de Livre Comércio,

conforme previsto pelo Protocolo de Comércio de 1996, assinado por todos os membros da SADC, na melhor das hipóteses, entrará em vigor em 2004. A expectativa é de que, com o incremento do livre comércio, o bloco amplie sua capacidade de atrair investimentos externos e haja de fato maior integração entre as economias nacionais. Na verdade, os países da África Austral possuem realidades econômicas e sociais bastante diversas e heterogêneas. Além do mais, há uma nítida diferença entre a estrutura econômica sul-africana e a dos demais países. Enquanto o PIB da África do Sul, por exemplo, situa-se em torno de 127 bilhões de dólares, o total dos países da SADC, incluindo a própria África do Sul, chega a quase 176 bilhões de dólares. Estes números demonstram, naturalmente, a folgada posição sul-africana perante seus parceiros na Comunidade, o que causa sempre certo temor de absorção ou aprofundamento da dependência econômica dos menos desenvolvidos pelo mais desenvolvido.

Uma das estratégias adotadas pelos países menos desenvolvidos para contornar tal temor foi a estruturação da SADC num esquema em que cada país se responsabiliza por determinada coordenação setorial, como transportes, recursos hídricos, telecomunicações, etc. No entanto, se por um lado essa característica aparentemente lhes garante a sensação de igualdade no trato dos assuntos comunitários, por outro ajudou a "burocratizar" a Comunidade, tornando mais lento o processo decisório e dificultando a dinamização das atividades.

No plano político, é que se localizam os problemas mais graves para a integração regional. O recente conflito na República Democrática do Congo colocou os Estados da região diante de um grave dilema. Quando os rebeldes do Congo, liderados por Laurent Kabila, derrubaram o ditador Mobuto Sese Seko e encontraram fortes resistências por parte de etnias regionais para estabelecer o governo nacional, isto levou a uma escalada militar comprometedora na África Central, mas com grande impacto na região austral do continente, sobretudo porque o conflito no ex-Zaire extrapolou o plano das fronteiras internas. De um lado, Angola, Namíbia e Zimbabwe enviaram tropas para auxiliar o governo de Kabila; de outro, Ruanda e Uganda são os principais envolvidos com os rebeldes, concedendo-lhes suporte bélico e territorial para as incursões contra as tropas governamentais, além de engajarem tropas regulares nos combates [22]. Ademais, a conjuntura política no Congo colocou em lados opostos os governos do Congo, Angola, Zâmbia e Zimbabwe e o governo do Congresso Nacional Africano, sob a presidência de Mandela, o qual foi publicamente acusado de omissão, favorecimento aos rebeldes e desejo de exercer hegemonia regional.

Não bastasse isso, o envio de tropas sul-africanas e botswanas para controlar a rebelião ocorrida no Lesoto, em setembro de 1998, engendrou novas declarações por

parte dos descontentes com o governo da África do Sul contra o que consideraram ser demonstração da política de potência regional adotada pela África do Sul. Por trás dos desentendimentos governamentais, está a visão sul-africana de construção do processo de paz regional, que difere substancialmente do ponto de vista dos demais líderes da África Austral. O governo angolano, por exemplo, que deu substancial suporte a Kabila, tinha motivos históricos e pragmáticos para tirar Mobuto de cena e substituí-lo por um governo, que pudesse promover a interrupção do auxílio proveniente do território congolense aos guerrilheiros da UNITA. Outro ponto que causou fricção entre os governos de Angola e da África do Sul foi a continuidade de vendas de armas para a UNITA, haja vista que, mesmo sob o governo do Congresso Nacional Africano, a África do Sul não conseguiu, ou não se esforçou para impedir o trânsito de armamentos e outros suprimentos pelo seu território que se destinavam àquele movimento rebelde em Angola. Naturalmente, não era o governo o agente de tal comércio, mas causou mal-estar a falta de controle sobre essas atividades que continuaram acontecendo quase que livremente no interior da África do Sul [23]. Some-se a isso, o envolvimento em vários países da região de grupos mercenários provenientes, principalmente, da África do Sul, atividade que carrega consigo imagem extremamente negativa para o país de origem. [24]

Em termos políticos, portanto, a imagem da SADC é a de uma Comunidade fragmentada e dividida. Ao mesmo tempo em que se intenta o aprofundamento da integração econômica regional, os fatores políticos indicam rumo contrário, com quadro de instabilidade e possibilidade de fragmentação territorial em alguns países, como em Angola – onde nem o governo, nem a UNITA demonstram capacidade para vencer e todas as tentativas de paz foram frustradas [25] – e também na República Democrática do Congo que, como visto, apresenta conjuntura de conflito generalizado. Mesmo em Moçambique, um país que conseguiu conquistar com relativa tranqüilidade seu processo de paz e transição para o regime democrático, não está totalmente seguro quanto ao seu futuro político, haja vista, por exemplo, a recusa do líder da RENAMO – transformada em partido político legal – em aceitar os resultados das últimas eleições, que deram a vitória novamente a Joaquim Chissano, do partido FRELIMO. Afonso Dhlakama, líder e candidato da RENAMO, já transcorrido mais de um ano das eleições, ameaça voltar à luta armada para fazer valer a voz de seu partido. Embora ninguém leve a sério tais ameaças, a sua mera existência demonstra como o processo de paz e consolidação da democracia ainda não foi alcançado.

Ainda com relação aos aspectos especificamente econômicos da integração regional, há que se destacar que existem muitas questões que colocam em estado de desconfiança a real capacidade e interesse entre os países membros para a criação da

zona de livre comércio. Um exemplo concreto nesse sentido está ligado aos acordos assinados entre a África do Sul e a União Européia para a constituição de laços de comércio privilegiados entre ambos. Ninguém afirmaria com certeza, nos dias atuais, se a África do Sul realmente estaria de acordo em comprometer o seu comércio externo exclusivamente com os destinos da SADC.

Anexo
INDICADORES ECONÔMICOS BÁSICOS

SADC – COMUNIDADE DA ÁFRICA MERIDIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

INTEGRANTES	ÁREA (km^2)	POPULAÇÃO (Milhões de habitantes)	PIB (Milhões de US$)	RENDA PER CAPTA (Milhões de US$)	CRESCIMENTO ANUAL DO PIB %
ANGOLA	1.246.700	12	6.721	270	- 0,9
ÁFRICA DO SUL	1.223.201	44,3	126.301	3.520	1,2
BOTSWANA	581.730	1,6	4.936	786 a 3.115	4,1
LESOTO	30.355	2,2	889	660	6,7
MALAWI	118.484	10,4	2.204	180	2,6
MAURÍCIO	2.045	1,2	4.292	3.710	5
MOÇAMBIQUE	799.380	18,7	1.714	80	7,1
NAMÍBIA	824.292	1,7	3.230	2.250	4,1
REP. DEM. CONGO	2.344.885	49,2	6.904	130	- 6,6
SEICHELLES	455	0,077	515	6.850	1,1
SUAZILÂNDIA	17.364	0,931	1.042	1.210	2,9
TANZÂNIA	939.470	32,2	5.838	170	3,5
ZÂMBIA	752.614	8,7	3.388	360	- 1,1
ZIMBABWE	390.759	11,9	7.550	610	1,3
TOTAL	9.271.734	195,108	175.524		

Fontes: Almanaque Abril 1999, Relatório do Banco Mundial.

ECOWAS – ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES					
INTEGRANTES	ÁREA (km²)	POPULAÇÃO (Milhões de habitantes)	PIB (Milhões de US$)	RENDA PER CAPITA (Milhões de US$)	CRESCIMENTO ANUAL DO PIB %
BENIN	112.622	5,9	2.210	350	4,4
BURKINA FASO	274.200	11,4	2.538	230	2,8
CABO VERDE	4.033	0,417	425	1.010	4,7
COSTA DO MARFIM	322.463	14,6	10.688	660	2,4
GÂMBIA	11.295	1,2	363	400	2,6
GANA	238.538	18,9	6.344	360	4,4
GUINÉ	245.857	7,7	3.934	560	3,9
GUINÉ BISSAU	36.125	1,1	271	250	3,5
LIBÉRIA	111.369	2,7	973	-	0
MALI	1.240.142	11,8	2.660	240	2,8
MAURITÂNIA	1.030.700	2,5	1.094	470	4,1
NÍGER	1.186.408	10,1	1.987	200	1
NIGÉRIA	923.768	121,8	31.995	240	2,6
SENEGAL	196.722	9	5.155	570	1,8
SERRA LEOA	71.740	4,6	940	200	-3,3
TOGO	56.785	4,4	1.420	300	-0,6
TOTAL	6.062.767	228,117	72.997		

Fontes: Almanaque Abril 1999, Relatório do Banco Mundial e Página Oficial na Internet.

Notas

[1] No Relatório da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, referente ao ano de 1998, os últimos quinze países que apresentaram piores índices são africanos (Uganda, Malawi, Djibouti, Chad, Guiné-Bissau, Gâmbia, Moçambique, Guiné, Eritréia, Etiópia, Burundi, Mali, Burkina Faso, Níger e, por último, Serra Leoa) Ver: http://www.undp.org/hdro/98hdi.htm

[2] O Sudão foi o primeiro país a tornar-se independente, em 1956, seguido da Costa do Ouro, atual Gana, em 1957. Ambos foram colônias inglesas.

[3] O conceito de África Ocidental adotado faz referência ao grupo de países que formam a ECOWAS (Economic Community of West African States). Seus membros são: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Anexo encontra-se um quadro com seus indicadores econômicos básicos.

[4] No que diz respeito ao fator religioso, é necessário levar em conta a contínua expansão do Islã sobre algumas regiões da África, o que implica um projeto que não é meramente religioso, mas que influencia consideravelmente o destino político dos países que recebem tal influxo. Vale ressaltar, como exemplo ilustrativo recente, os acontecimentos na Nigéria, país mais populoso da África e onde o avanço do islamismo já tem criado graves distúrbios, nomeadamente nos estados localizados no norte do país. No caso nigeriano, pelo menos sete Estados

(Zamfara, Sokoto, Kebbi, Yobe, Borno, Kano e Niger) decidiram adotar a *Sharia*, lei islâmica, que deveria reger a vida dos habitantes. Embora a maioria da população nortista seja muçulmana, há em algumas regiões do norte número considerável de cristãos, fato que levou a conflitos sangrentos, sendo registrado, só durante o ano 2000, mais de mil mortes. A este respeito conferir páginas na internet: *"Nigeria split over Islamic code"*, Johannesburg, Daily Mail & Guardian, 3 de março de 2000, http://www.mg.co.za/mg/news/2000mar1/3mar-nigeria.html ; *"Worst bloodletting...since civil war"*, Johannesburg, Daily Mail & Guardian, 2 de março de 2000, http://www.mg.co.za/mg/news/2000mar1/2mar-nigeria.html ; *"Nigeria chooses to self-destruct"*, Johannesburg, The Mail & Guardian, 2 de março de 2000, http://www.mg.co.za/mg/news/2000mar1/2mar-nigeria2.html ; *"Christians fearful of Islamic law in northern Nigeria"*, Johannesburg, Mail and Guardian, http://www.mg.co.za/mg/news/2000mar1/10mar-nigeria.html ; *"New wave of religious violence grips Nigeria"*, Johannesburg, Mail and Guardian, http://www.mg.co.za/mg/news/2000may2/24may-nigeria.html

[5] São membros da SADC: Angola, África do Sul, Botswana, Lesoto, Malauí, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

[6] Ver nota 3 com a relação de países que compõe a Comunidade Econômica da África Ocidental (ECOWAS).

[7] Sobre a gênese da ECOWAS e o processo diplomático de construção da Comunidade até o início dos anos 1980, ver especialmente: ONWUKA, Ralph I. *Development and Integration in West African*: *The case of the Economic Community of West African States (Ecowas)*. Ile Ife, Nigéria: University of Ife Press, s/d, p.53-88.

[8] Estavam presentes à Conferência de Monróvia, em 1968, os seguintes países: Gâmbia, Gana, Guiné, Libéria, Mali, Mauritânia, Nigéria, Senegal e Alto Volta (atual Burkina Faso).

[9] NWABUZOR, E.J.O. "Politics of African Economic Integration". In: EDOZIEN, E. C., OSAGIE, E. *Economic Integration of West Africa*. Ibadan, Nigéria: Ibadan University Press, 1982, p.90.

[10] Partido Africano da Independência da Guiné Bissau e Cabo Verde.

[11] Cf. Página oficial da ECOWAS na Internet: http://www.cedeao.org/

[12] Cf. Página informativa do governo dos Estados Unidos sobre a integração regional na África Ocidental na Internet: http://www.state.gov/www/regions/africa/fs_ecowas_980304.html

[13] A intensificação do processo de integração regional no início dos anos 1990 é sintomática e revela, com precisão, os avanços registrados com o processo de globalização em franca ascensão. A globalização, compreendida aqui como uma fase do processo de internacionalização, tem acentuada característica econômica e que, muito embora seja um fenômeno universal, apresenta impactos diferenciados sobre as diversas regiões do globo. No caso da África, e isso vale também para os países ditos "emergentes", o impacto tem sido negativo, sobretudo pela incapacidade dos Estados nacionais de fazerem frente à agressividade comercial dos países ricos, à liberação dos fluxos financeiros e à contenção dos pressupostos neoliberais, fatores que associados aos "programas de ajuste estrutural", oriundos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, têm colaborado ainda mais para o desastre das economias dos países pobres ou "em desenvolvimento".

[14] "Revised Treaty of The Economic Community of West African States (ECOWAS)". Cf. página oficial na Internet: http://www.cedeao.org/sitecedeao/english/stat-1.htm

[15] Estava prevista para 1999 a eliminação de tarifas internas e de barreiras não tarifárias para promover uma zona de livre comércio entre os países da região, o que não se concretizou. Também, prevê-se a criação de uma Tarifa Externa Comum, com vistas à criação da União Aduaneira, para o futuro próximo, mas ainda não definido.

[16] Os soldados da ECOMOG, cuja número total varia de acordo com a fonte – entre 8.000 e 14.000 – e é composta por tropas provenientes de vários países da ECOWAS (principalmente de Gana, Guiné, Mali, Burkina Faso, Senegal e Nigéria) e também de países extra-ECOWAS, como é o caso de tropas de Uganda e Tanzânia que ajudaram na intervenção da Libéria, são acusados, além da brutalidade, de praticarem pilhagem na intervenção da Libéria. Ver: "Anarquia Sangrenta". *Veja*, 08/05/1996, p.44-45. Tropas da ECOMOG também ficaram durante anos envolvidas nos conflitos em Serra Leoa, tentando dar suporte ao governo do Presidente Ahmad Tejan Kabbah, que foi deposto em 25 de maio de 1997, obrigado a buscar ajuda internacional e a buscar o exílio. Não há registros oficiais do número total de soldados envolvidos.

[17] Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

[18] A "estratégia total" adotada pela África do Sul consistia numa série de atividades destinadas a minar a posição dos governos e dos movimentos internos considerados hostis por Pretória. Dentre as atividades que se destinavam a desestabilizar os países da região, podemos citar: a) intervenções militares diretas, b) assistência financeira e fornecimento de material bélico a grupos oposicionistas, c) pressão econômica contra os países vizinhos, que viviam num esquema de grande dependência com relação à forte economia sul-africana. Sobre a Política Externa da África do Sul ver: DöPCKE, Wolfgang. "Uma nova política exterior depois do apartheid? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Ano 41, n. 1, 1998, p.132-160. BARBER, James, BARRAT, John. *South Africa's Foreign Policy – The search for status and security, 1945-1988*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. CHAN, Stephen, ed. *Exporting apartheid. Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988*. London/Basingstoke: McMillan Publishers, 1990. GELDENHUYS, Deon. *The Diplomacy of Isolation – South African Foreign Policy Making*. New York: St. Martin's Press, 1984.

[19] Eram os seguintes os países denominados de "Estados da Linha de Frente": Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

[20] Sobre o processo de formação da SADCC e seus desdobramentos ver: PORTO, Valéria. *SADCC: Coordenação Política e Econômica dos Governos de Maioria da África Austral na Luta contra o Apartheid*. Brasília: UnB, 1991. Dissertação de Mestrado. Especificamente sobre a Declaração de Lusaka Cf. p.10-11. Ver também: LEISTNER, Erich, ESTERHUYSEN, Pieter, ed. *South Africa in Southern Africa – Economic Interaction*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 1988.

[21] Os princípios do Tratado assinado em Windhoek e a estrutura de funcionamento da SADC podem ser encontrados na página oficial na Internet da SADC. Cf: http://www.sadc-online.com/sadc/about/about.htm

[22] Cf. "Little hope of Union for divided heart of Africa". Johannesburg, South Africa, *Eletronic Mail & Guardian*, July 19, 1999. Endereço do jornal na Internet: http://www.mg.co.za/mg/mgmenu.htm

[23] O material enviado para a UNITA por sul-africanos continha desde armas pesadas até "ração" alimentar destinada às tropas guerilheiras e suprimentos médicos. Cf. "S.A . Arms Going to Unita". Johannesburg, South Africa, *Eletronic Mail & Guardian* , June 20, 1997

[24] A maior companhia privada dedicada a atividades militares foi a *Executive Outcomes* (EO), uma firma sul-africana que se especializou em prover serviços de segurança para vários governos africanos, em troca de elevados contratos, tanto em dinheiro, como em concessões para exploração de recursos minerais, mais especialmente de diamantes.

[25] Além da possibilidade de fragmentação territorial ao sul, região onde predomina o apoio à Unita, há ameaças de fragmentação territorial em Cabinda, um enclave angolano sem continuidade com o espaço territorial de Angola.

INTERNATIONAL LABOR STANDARDS AND GROWTH-ORIENTED POLICY

Jonas Zoninsein*

RESUMO

O artigo examina o papel endógeno que os padrões internacionais de trabalho tiveram na determinação e implementação de políticas econômicas orientadas para a promoção do crescimento econômico sustentado, altas taxas de criação de empregos e para reduzir a desigualdade e a pobreza nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, cuida-se de avaliar os diferentes modelos institucionais de padrões de trabalho e a sua repercussão no estabelecimento de cenários sociais tendo em vista as políticas sociais no âmbito da integração hemisférica.

ABSTRACT

This paper examines the instrumental and endogenous role that international labor standards (ILS) could have in the design and implementation of economic policies oriented to promote sustained economic growth, high rates of job creation and reduce inequality and poverty in developing countries. At the same time, it reviews and compares different institutional models of ILS and their usefulness for developing scenarios regarding social policy in Western Hemisphere integration.

I. Introduction

The current stalemate in multilateral trade negotiations renews the question of how to deal with labor and social concerns emerging from the process of globalization. Supporters of unfettered globalization argue that labor and social policy differences across countries are to be expected because of national differences in tastes, preferences and attitudes. As countries become richer, their demands for social policies will automatically change. Nevertheless, due to the persistence of economic inequality between and within countries and widespread poverty in developing countries, doubts remain about the benefits of current official trade and investment liberalization approaches. This paper explores an alternative route. It examines the instrumental and endogenous role that international labor standards (ILS) could have in the design and implementation of economic policies oriented to promote sustained economic growth, high rates of job creation and reduce inequality and poverty in developing countries. Section II reviews four dimensions of the political economy of ILS where a growing debate is necessary to mobilize the public in developing countries in favor of tighter labor standards. These dimensions are trade theory and policy, social dumping, the effects

Revista Cena Internacional. 2 (2): 35-56 [2000]

* James Madison College of Michigan State University. The author is indebted to Richard Block for encouragement and valuable suggestions.

of labor standards on productivity, and international trade unionism. Section III reviews and compares different institutional models of ILS and their usefulness for developing scenarios regarding social policy in Western Hemisphere integration. The paper concludes with a remark about the relevance of formulating a development agenda centered on ILS to consolidate and strengthen the political coalition among trade unions, greens, students and progressive forces that emerged in the late 1990s. The aim of this paper is to contribute to the transformation of this coalition's common political agenda into effective political-economic policy proposals.

II. The Political Economy of International Labor Standards

1. The Free Trade Argument Regarding North-South Harmonization of Labor Standards

Comparative advantage is the key component of the free traders' argument against ILS. The supporters of this approach prescribe international trade as a very efficient production technique, a mechanism to produce imported goods indirectly by first producing exporting goods, then exchanging them. For any country, there will be gains from using this technique as long as relative prices in other countries differ from domestic relative prices. By concentrating production on the relatively cheap goods and exporting part of these goods in exchange for imported goods, each country would end up better off, because through international trade, a given set of inputs (exports) could be translated into more outputs (imports) than before international trade.

Absolute production costs of these goods are irrelevant. According to this theory, even if advanced industrial economies are absolutely more efficient in producing all types of goods than developing economies, international trade is beneficial to everyone if developing countries specialize in the lines of production where their inferior efficiency is slightest, and the advanced industrial countries specialize in the lines of their greatest superiority. If the right conditions exist – differences in pre-trade relative prices, the appropriate pattern of exports, and the appropriate range for the inter-country terms of trade--then every country, no matter how advanced or backward its technology, would benefit from international trade.

Relative efficiency reigns supreme in this approach. From the point of the view of individual countries, it should not matter what the source of the national differences in relative prices is – be it technologies, tastes, labor standards, environmental standards, skills of the labor force, or the quality of the economic infrastructure. The

economic gains from trade for any economy are real in part because different countries possess different factor endowments and consumers adopt different attitudes about what the reasonable social standards are, given their level of income and development. Because developing countries have a comparative advantage in low skilled and low wage labor, they should specialize in producing goods intensive in such labor. Internationally regulated labor standards introduce distortions in the market process by imposing artificial costs on producers and consumers that they did not choose to pay for.

On the other hand, free traders argue that we are still living in a Westphalian system with limited political interdependence and limited international economic integration, a system in which countries are sovereign entities and should be free to choose their own labor market institutions. The adoption of specific standards by individual countries neither precludes other countries from adopting their own standards nor invalidates the benefits that they obtain from doing so. Different national preferences regarding labor and environment standards may even create an additional opportunity for individual countries to benefit from international trade. (Krugman, 1997; Srinivasan, 1995) Differences amongst trade unions from various countries about how to link trade to labor standards reinforce this argument. Complementing these points is the institutional argument against linking trade to labor standards based on the notion that labor standards are not really international trade matters. They should, therefore, be pursued separately within the voluntary, advisory and educational framework managed by the International Labor Organization (ILO). (Rodrik, 1996)

A second component of the laissez faire approach to ILS is the notion that they would harm workers in developing countries, especially if the standards were enforced through trade sanctions. To the extent that tighter labor standards can be used to protect manufacturing and jobs in advanced industrial countries, these standards would negatively affect economic growth opportunities in developing countries. In addition, given the assumption that weak labor standards in developing countries are simply a consequence of low productivity and low income, the net effect of linking trade to labor standards would be to raise wage costs prematurely, limit employment and production opportunities, and retard progress in effectively implementing tighter labor standards. (Srinivasan, 1995; Golub, 1997).

"Sweatshop labor" conditions, low wages and unregulated child labor, for example, may be perceived as unfair by observers urging the adoption of higher labor standards. They are, however, just expressions of the low labor productivity, surplus labor supply and poverty in developing countries. The low labor standards can be

properly attacked through the promotion of economic growth which international trade facilitates.

Labor market regulations such as minimum wages and expensive severance pay in the formal employment sector of developing countries are also cited in the pro-free trade literature as major causes of inequality among workers, labor market rigidity and economic inefficiency. Consequently, some authors argue that labor market reforms should focus on the selective elimination of labor standards, not their strengthening. Such improved flexibility in the labor markets should then be complemented by government investment in education and training to upgrade the skills of the labor force. Direct income transfers from advanced industrial countries should be allocated to such labor standards initiatives in developing countries. Freer international migration from low to high income countries is also part of the prescriptions recommended by free traders. (Srinivasan, 1990, 1995; Márquez, 1995).

Finally, free traders recognize that political market failure in the advanced industrial countries may undermine their case against the international harmonization of labor standards. The fact is that although each and every national economy would benefit from freer trade, the benefits tend to be distributed unevenly, at least in the short run. Three decades of stagnant wages for unskilled workers and increasing inequality in the United States, and high unemployment rates in Europe are recognized as being a result in part a result of the rising import penetration of manufactures from developing countries and the foreign direct investment by multinational corporations. These secondary processes – the free trade argument goes – tend to be magnified by the fears and demands in advanced countries of the special-interest groups most directly affected by trade liberalization and international capital mobility.

In order to protect the legitimacy of the international trading system and to defuse the calls for protectionism, free traders, therefore, recommend the tentative exploration of various mechanisms oriented to mildly promote ILS and protect the initiative of the World Trade Organization (WTO) in implementing and expanding the international agenda of trade and capital liberalization. (Bhagwati, 1995; Golub, 1997; Amaral Júnior, 1998-99) The broad list of alternatives proposed by policy experts and advisors to defuse the calls for protection range from more aggressive ILO international promotion of the voluntary adoption of labor standards by individual countries to the limited coercion of individual countries through international agreements (eventually associated with trade sanctions) regarding those labor standards which seem to have the strongest universal and ethical appeals. Section III of this paper discusses these proposals in more detail.

2. Social Dumping

Although open to negotiations based on their concerns about the increase in protectionism, the free traders' preferred approach to ILS is to leave the decision about their labor standards to individual countries on the basis of their levels of development, national attitudes, culture, and the outcome of their political processes. Advocates of the enforcement of higher labor standards by linking trade to labor standards (the social clause in international trade agreements) pursue different arguments to make their case. The most common of such arguments says that in the absence of strong multilateral sanctions the independent actions of national governments will lead to a "race to the bottom" in labor standards, due to increasing economic interdependence and international competition for export markets and foreign investment. Individual countries have an incentive to lower their labor standards because labor standards increase the costs of production and decrease the rate of return on investments. (Sengenberger, 1994; Wilson, 1996; Destler and Balint, 1999).

The hypothesis of a "race to the bottom" in labor standards has been tested in only a few studies, but the evidence is mixed and so far does not support the fears of a "global race to the bottom". OECD (1996), using indexes of freedom of association as its measure of labor standards find little evidence to support the case that low labor standards induce exports or foreign investment. Rodrik (1996, 1999) uses various indicators to measure labor standards: the total number of ILO conventions ratified by individual countries; the number of ILO conventions among six relating to basic worker rights ratified by individual countries; indicators of civil liberties and political rights that capture workers' right to organization and self-expression; indicators of the extent to which child labor is condoned; indicators of length of working week and annual leave with pay in manufacturing; and degree of labor force unionization. He finds that labor standards are positively associated with the level of wages and at the margin can influence comparative advantage. However, he also finds that low labor standards are negatively correlated with foreign investment and, therefore, does not contribute to attract foreign investment. Raynauld (1999) adopts the UNDP's human development index to measure labor standards and concludes that high labor standards have no significant impact on international trade and investment flows.

These empirical studies suggest two points. First, the measure of labor standards used are in general very crude and do not provide strong support in any direction. More research has to be conducted on the actual quantification of labor standards, comparative studies at the aggregate, industry and regional levels, including case studies to evaluate the historical evolution of labor standards. One promising line of

work is being pursued by Block and Roberts (1998) who have developed a rigorous and detailed methodology to construct national and regional indices of labor standards for advanced industrial countries. The extension of this methodology to developing countries could generate an international database from which researchers could assess the impact of labor standards on international trade, foreign direct investment, production costs, productivity and profitability. Second, the results so far obtained from the empirical work suggest that developing countries have room to adopt development strategies that autonomously emphasizes tighter labor standards without significantly jeopardizing their ability to compete internationally in export and capital markets. (Block et al., 2000).

3. Core Labor Standards as Levers of Economic Growth

A crucial aspect of the debate about the social clause in international trade agreements refers to the question of causality. Free traders argue that higher labor standards are primarily an automatic consequence rather than a factor of economic growth. To properly address this question, it is helpful to differentiate two groups of labor standards: a) fundamental, basic or core labor rights, and b) development-dependent or means-related labor conditions.

Fundamental labor rights are defined on ethical grounds and enjoy almost universal consensus. Freeman (1994) refers to them as standards that specify processes for determining labor outcomes. The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (86th Session, June 1998) establishes that “all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize” the following fundamental rights: (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; (b) the elimination of all forms of forced labor or compulsory labor; (c) the effective abolition of child labor; and(d) the elimination of discrimination with respect to employment and occupation.

Development-dependent labor standards refers to working conditions that are economic in nature. These standards refer to outcomes such as, maximum working hours per week, weekly rest period, minimum wage, workplace safety and health standards, rights to accident compensation, rights against arbitrary dismissal, and rights to retirement compensation. There is little international consensus on these standards, since they seem to depend on an individual country’s productive capacity and income level. Their dependence on the national levels of productivity and income, however, does not mean that higher labor standards automatically follow increases in these

variables, since they are the outcome of political processes and social struggles. Increases in productivity and income simply create the economic conditions to cushion, absorb, or finance the impact of means-dependent standards on other economic variables, such as the competitiveness of exporting firms, the fiscal budget, the distribution of income and labor market flexibility.

The notion that strong fundamental labor rights are instrumental in generating and earning high incomes is based on sound grounds. But its importance is not limited to this instrumental role. To use the terminology proposed by Sen (1999), fundamental labor rights are both constitutive and instrumental for development. Fundamental labor rights are constitutive of development because they are connected to and interact positively with the promotion of human rights, in general, and political freedom, in particular. Expansion of human freedom is an intrinsic component of development due to its importance in expanding human choices, freedom of expression and action, and for the communication and information necessary to socially define policy priorities and enriching human life as such, independent of its parallel impact on the operational efficiency of the economy.

The instrumental role of fundamental labor rights is based on the premise that they affect the distribution of income, increase the productivity of labor, and expand the growth potential of national economies. As a consequence, labor standards enhance the opportunities for individuals to utilize economic resources for consumption, production, and exchange and, consequently, influence the patterns and path of development.

Similar to the reasoning presented in the efficiency wage models of the labor market, in which effort per worker and labor productivity are a direct function of the wages paid, various authors, based on a significant body of empirical work, have established that fundamental labor standards positively influence labor productivity, in addition to increasing wages and strengthening means-dependent labor standards for unionized workers. Freeman and Medoff (1984), for instance, argue that unions and collective bargaining provide a voice mechanism to address on-the-job problems. Direct communication between the labor force and management facilitates the firms' dealing with worker concerns, thereby reducing the turnover of skilled employees and the cost of hiring and training new employees. Firm-specific human capital can thus be preserved and accumulated through additional on-the-job and formal training programs. Labor process efficiency and workers' willingness to share production knowledge are also increased when collectively negotiated labor contracts contribute to establish rules, opportunities and incentives for promotion and due process. Unions and collective bargaining can have a particularly strong impact on productivity when

a climate of trust and cooperation between employers and employees is developed through time, where employees and unions become part of the decision making process and the legitimacy of trade unions is accepted by management. In addition, fundamental rights enhance the transparency and rationality of choices about proposed technical change and production routines by creating the opportunity for incorporating the workers as crucial stakeholders in individual firms' decisions. (Belman, 1992; Sengenberger, 1994; Marhall, 1994; Block et al., 2000)

Core labor standards also can positively influence the long term economic performance through the re-allocation of time from work to education of children of low income families, who will constitute a significant proportion of the future generations of productive adults in developing countries. Economic theory has for some time incorporated the notion that the accumulation of human capital is one of the key ingredients of economic growth and development. Arguments against child labor standards which defend "rational" decisions by families facing desperate poverty ("better they work and eat than starve") are misplaced, since public grants can easily alter family incentives once the political decision to eliminate child labor is made. Financial transfers from advanced industrial countries can help tip the political balance in favor of the complete elimination of child labor, starting with grants for the education of young girls. (Srinivasan, 1995; Basu, 1999; Block et al., 2000)

4. International Trade Unionism as Agency in Equity-Oriented Development Strategies

Even after considering the positive impact of labor standards on productivity and economic performance, the question remains about the net economic benefits of developing countries' adopting tighter core labor standards in anticipation of sustained future increases in national income and competitiveness of specific industries. Wouldn't tighter labor standards in the short run jeopardize the export competitiveness and attractiveness to foreign direct investment of developing countries? After all, the negative impact of stronger labor standards on the profitability of manufacturing firms in advanced industrial countries has been one of the reasons for the increasing inflow of foreign direct investment into the manufacturing sector of developing countries since the 1970s. The lower unit production costs of multinational corporations' plants in developing countries comparative to the plants in the countries of origin result from the fact that foreign direct investment benefit both from the lower absolute cost of labor (due to the labor market conditions in the host countries) and higher productivity (due to more advanced technology and efficient management than the

local firms of the host countries). This motivation for the international mobility of capital explains the strong opposition of the international financial community and multinational corporations to ILS, who stress the point that they voluntarily contribute to higher labor standards than those currently observed by local firms in developing countries.

The labor unions' efforts to place ILS at the center of their agenda for international and regional economic integration constitute both a defensive strategy against an eventual "race to the bottom" and a proactive initiative of promoting equity-oriented development policies based on raising the floor of core labor standards in all countries, as suggested in the previous section of this paper. The struggle for a social clause represents an attempt to form a broad international solidarity movement among trade unions and social forces interested in promoting more equitable and sustainable economic performance in developed and developing countries alike. (Waterman 1993; ICFTU 1996; Moody 1997; Brenner 1999; Mazur 2000; Hathaway 2000)

Strong opposition to tighter labor standards by governments in developing countries, amongst other interested parties may undermine the political appeal of this internationalist agenda. The principal intellectual support for this opposition argument resides in the theory of comparative advantage. This theory emphasizes the gains from trade based on relative costs of production instead of absolute costs. It posits that no matter how backward is the technology of a country, it would always benefit from free trade and from specialization in the production of goods with least relative disadvantage. Shaikh (1979, 1980) argues that the theory of comparative advantage allows the private interests of individual firms in developing countries who benefit from trade liberalization to be misrepresented as the interest of developing economies as a whole. However, exports and imports are undertaken by firms for the sake of profit not for long term country gains. To demonstrate that a backward country in which all its producers are higher-cost producers in competition with lower-cost producers from advanced industrial countries can benefit from import liberalization, the theory of comparative advantage implicitly assumes a self-equilibrating monetary mechanism. According to this mechanism, the continuous trade deficits in a trade-liberalizing country would lead to declines in the amount of money in circulation and to lower prices (and/or to exchange rate devaluation)—to the point where the relative least cost producers would start to become internationally competitive and trade deficits would disappear.

The most direct effect of sustained losses from trade deficits on international reserves, however, would be higher interest rates. In combination with sustained trade deficits, higher interest rates would lead to deepening the financial dependence of the

trade-liberalizing economies on multinational corporations, international banks, and multilateral financial institutions and their policy recommendations. The benign equilibrium scenario insinuated by the theory of comparative advantage where the economy as a whole would benefit from specialization in production with comparative advantage, would never materialize in the real world. Instead, an endemic situation of trade deficits and accumulating external debt would hamper efforts to promote faster and sustainable growth rates. In this sense, the current free trade intellectual hegemony contributes to undermine the influence of those social actors who support the mobilization of the endogenous sources of capital necessary for a development project oriented to the acquisition of competitive advantage based on technological upgrading and absolute lower production costs.

This frontal attack against free trade suggests that the law of comparative advantage is false on its own terms. By arguing that absolute advantage is the key principle coordinating the international exchange of goods and services, this attack reopens the policy horizons and defines the criteria for all sorts of initiatives oriented to promote and protect national economic activity, as well as to explore new areas of international competitiveness of the developing countries. Other critical approaches (see, for instance, Emmanuel 1972; Krugman 1990; Haque 1995; Stanford 1998) which accept the terms proposed by the law of comparative advantage but question some of its simplifying assumptions (full employment, increasing costs, perfect competition, fixed endowments, lack of mobility of capital, absence of tariffs and quotas, etc) may lead to similar results in terms of intellectually empowering initiatives for mobilizing national actors and endogenous sources of economic growth in developing countries. Within the many perspectives critical of the Washington Consensus, the link of trade (and eventually multilateral financial assistance) to core ILS constitutes an innovative catalyst for an internationalist agenda for development. In this agenda, the political-economic benefits would be expressed by higher productivity growth and the stronger social cohesion resulting from a policy approach based on the bottom-up mobilization of national actors for equitable national development.

III. Alternative Institutional Models of ILS: Lessons for Western Hemisphere Integration

As the pressures of global economic integration provide new urgency for social matters, demands are rising for ensuring that ILS are treated as no less compelling than the integration requirements in the areas of trade, investment, and finance. These new demands have been translated into the diversification of the ILS regimes with

different characteristics of labor standards covered, and incentives, enforcement mechanisms and actors involved. Consideration of these various institutional models is necessary to explore the role of labor standards in the process of regional integration and extract lessons for developing a strategy for stronger labor standards in the Western Hemisphere.

1. The Unilateral Trade Sanctions Model

One of the sources inspiring recent proposals to establish links between labor standards and international trade agreements is the unilateral trade sanctions model found in United States legislation—the Trade Act of 1974, amended by the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (OECD, 1996; United States International Trade Commission, 1997; McKeon, 1999; Block et al., 2000). The Trade Act of 1974 created the General System of Preferences (GSP) which required that developing countries seeking preferred access (non reciprocal tariff reductions) to U.S. markets adhere to minimal international labor standards: the right to freedom of association and to organize and bargain collectively; a prohibition on the use of forced labor; a minimum age for the employment of children; and minimal standards for wage rates and occupational safety and health. The Office of the U.S. International Trade Representative, which processes the complaints against GSP beneficiaries for denying workers' rights has undertaken since 1988 annual reviews of trade practices of countries with which the U.S. maintains an economic relationship. Since 1988 twelve countries have been suspended from the GSP program, but four were subsequently reinstated as beneficiaries.

The Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA) and the Andean Trade Preference Act (ATPA) also link preferential trade treatment by the U.S. to minimal labor standards (as listed in the GSP) in the countries in the Caribbean basin, including Central America, and to the Andean countries of Bolívia, Colombia, Ecuador and Peru, respectively. In this group of countries, only Guatemala was targeted for a workers' rights review by the U.S government, which began in 1992, but was terminated in 1997 without the application of trade sanctions in view of an improving climate of workers' rights in that country. Based in this case and those listed in the previous paragraph, Block et al. (2000) argue that the trade sanctions approach has succeeded in creating incentives for some developing and transition countries to curtail their violations of basic labor standards. However, this approach is limited and insufficient because it is based on individual *ad hoc* complaints by interested parties and lacks a

system for the open, multilateral and transparent process of periodic monitoring which would more uniformly evaluate workers' rights in individual countries.

2. The Regional Enforcement Model

The North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) constitutes a variation on the U.S. unilateral trade sanctions model outlined above. It is the first international agreement on labor linked to a regional trade agreement and creates the only international body since the founding of ILO in 1919 to be dedicated only to labor related matters. However, instead of denying the benefits of trade liberalization to members with low labor standards or seeking to impose common standards on all parties to the regional agreement, NAALC only obliges them to enforce their own domestic labor codes. This was the political compromise proposed by the Clinton administration to deal with the terms of the NAFTA negotiations proposed by the previous Republican administration and the Mexican government (which excluded both labor and environment provisions) and the strong opposition of the Mexican government to reopen the package to accommodate U.S. labor constituencies. (Griego, 1998; McKeon, 1999; Block et al., 2000)

This regional enforcement model of ILS commits the governments of Canada, Mexico and the United States to comply with eleven labor principles: 1) freedom of association and protection of the right to organize; 2) the right to bargain collectively; 3) the right to strike; 4) prohibition of forced labor; 5) labor protections for children and young persons; 6) minimum employment standards; 7) elimination of employment discrimination; 8) equal pay for women and men; 9) prevention of occupational injuries and illness; 10) compensation in cases of occupational injuries and illness; and 11)protection of migrant workers.

The NAALC enforcement mechanism of these principles is rather weak and basically limited to cooperation among the parties and voluntary compliance of its labor codes. Noncompliance, alleging the failure of the government of another country to enforce its labor regulations, after review of submissions to any National Administrative Office (NAO) (established in each country as required by the NAALC) is followed by consultations among the interested NAOs and may lead to an attempt by the Council of Labor Ministers of the three countries to resolve the matter. In case the Council does not reach a consensus to resolve the disputes with recommendations to implement the existing regulations, sanctions can be established by a five-member arbitration panel appointed by the Council of Labor Ministers only in regards of occupational safety and health and minimum wage regulations. In the case of

sanctions, final penalty will not exceed 0.0007 percent of the value of the goods traded within that year and will only be used to assist the enforcement of laws in the offending country (McKeon, 1999; Block et al., 2000)

Different from the trade sanctions model, the NAALC is not designed to raise labor standards. The agreement opens each country's domestic enforcement to international public scrutiny, but the enforcement mechanism does not permit non governmental structures, in the form of an arbitration panel, to formally address and hear submissions involving fundamental issues of industrial relations. The focus on the enforcement of national labor regulations, however, addresses the central issue of the existing widespread gap among Latin American countries between their sometimes well-elaborated labor laws (in many cases expressing their formal adoption of ILO conventions) and exploitative labor practices and poor implementation of labor laws. To the extent that the enforcement procedures of the NAALC bring to light through the specialized discussions and hearings the allegations of labor standards transgressions, they also have created a unique forum to catalyze new transnational labor union and civil society initiatives in North America, as suggested by the evidence of multiple submissions since 1994. (Griego, 1998; Kay, 2000; Stevenson, 2000; Stillerman, 2000).

3. The European Community's Legislative Model

In the European Community (EC), labor standards integrate the competencies of its central institutions (European Commission, European Council and European Parliament) and allow the member states to make collectively binding decisions about social policy. The Maastricht Social Policy Accord of December 1991 (consolidated by the Social Agreement included in the 1997 Treaty of Amsterdam) created cross-national legislation on the following labor issues: 1) health and safety of workers; 2) working conditions; 3) information/consultation of workers; 4) equal labor market treatment of men and women; 5) integration of persons excluded from the labor market; 6) social security/social protection of workers; 7) protection of workers after termination; 8) representation; 9) employment conditions of third-country nationals; 10) subsidies for job creation.

The legislative model of ILS constitutes a rather marginal and secondary area in the process of regional market integration in Europe. (Block et al., 2000) For issues 1-5 above, the EC is empowered to issue directives subject only to a qualified majority vote of the Council of Ministers, which weakens the influence of the governments of the poorer European countries such as Portugal, Greece, Ireland and Spain in setting

regional labor standards. These are less controversial labor issues which reflect the European governments' emphasis on facilitating a more integrated labor market. But, for issues 6-10, EC directives require the unanimous vote of the Council of Ministers. Interestingly enough, wages, rights of association and right to strike have been extremely controversial and were excluded from the agreement. This demonstrates the unwillingness of national governments to transfer their regulation of labor markets and industrial relations to the EC, since these constitute institutions which are central to their national systems of investment and production. Also, the principle of subsidiarity, introduced by the Maastricht Treaty, recommends the lowest level in the allocation of policy responsibility among the European, national and sub national instances of government, and reinforces the ability of individual governments to resist directives which might interfere with their national and microregional priorities.

The initial resistance of national governments from poorer countries to weaker voting power in the European Council and to incur in the additional costs from higher labor standards in issues 1-5 (above) was overcome by side payments financed with a "cohesion fund" established by the EC to assist with programs for environmental and infrastructure development. For the EC, the flexibility of centralized institutions to establish tighter social standards corresponded both to the need to maintain regional political unity in the pursuit of the general objectives of market integration, and to encourage a shift towards a growth strategy characterized by considerably more highly-skilled and higher-quality production. This second aspect is also consistent with the view that in the process of trade liberalization, low-technology, labor-intensive industries, Europe will loose the competition to industries from developing countries. (Lange, 1993; Cândia Veiga, 1999)

It is also important to stress the impact of the Social Policy accord in expanding the role of non governmental European level actors in the definition of social policy. The new procedures call forth a larger role for collective bargaining partners in agenda setting initiatives at the regional level. One concrete example is the European Directive 94/95 of 1994 that requires the creation of European Work Councils or employee consultation procedures in large enterprises (more than 1,000 employees) with at least 150 employees in each of two member countries. Among the aspects that these councils should address are working conditions, the production systems, the training programs, and hiring and dismissal procedures.

4. The ILO Legislative Model

The International Labor Organization is a multilateral legislative structure operating within the United Nations system. The ILO is unique among multilateral

institutions in that decision-making authority is vested in representatives of member governments, in representatives of the labor unions, and in business or trade associations. Since the ILO's creation in 1919, member states have adopted legally binding conventions about labor standards that have the status of treaties for the member countries that voluntarily ratify them. In addition, the ILO has adopted multiple non-binding recommendations that should guide employment and labor market policies at the national level. With a membership of 174 countries, the ILO had adopted until 1997, 181 conventions and 188 recommendations on basic labor rights and working conditions. The number of countries that ratified the different conventions is extremely variable. The conventions regarding labor rights which were endorsed in the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work are supposed to be honored by member governments by virtue of their membership in the organization, whether or not these governments have ratified the actual conventions.

The ultimate decision-making authority within ILO is the Assembly of its 174 member countries including representatives of the private sector and labor unions. The ILO's executive and policy-making organ is the Governing Body with 56 members. As part of the ILO regular supervisory mechanism, member states report annually on the measures adopted to implement the conventions. The country reports are then reviewed by the Committee of Experts on the Applications of Conventions and Recommendations, formed by independent legal and social policy experts. This group forwards its recommendations for remedial action to the Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations, a special subcommittee of the annual Assembly, which decides how to apply the recommendations to particular governments where compliance is judged inadequate or deficient. Government members are then invited to make their statement before the conference committee, with the goal of generating moral pressure and identifying areas of technical cooperation and voluntary improvement of labor standards. (Leary, 1997; McKeon, 1999).

In addition to this regular supervisory mechanism, any employer or union may file a complaint against a member government for violation of a convention which had been ratified by that government. In case the ILO Governing Body judges the complaint admissible, this complaint gains the status of a "representation" which is reviewed by a three-person ad hoc panel appointed by the Governing Body to investigate and conduct a hearing. The report submitted by the ad hoc panel to the Governing Body may then be published; this represents the most severe decision available in the case of representations. A separate process of oversight is the one in

which member governments, voting delegates or the Governing Body may generate "complaints" against other government members. In this case, the Governing Body would appoint a Commission of Inquiry to examine the case and to prepare a report with recommendations on steps the government should take to address the complaint. In case the offending government rejects the recommendations, the Governing Body may refer the case to the International Court of Justice for confirmation, modification or overturn of the recommendations, but this recourse has never yet been exercised.

Similar to various other instruments of international law, the coercive power associated with the ILO conventions is insignificant. The ultimate impact of ILO enforcement mechanisms depends on the domestic political conditions of individual countries. The culture of the ILO emphasizes cooperation, dialogue and technical assistance to individual country members with the objective to strengthen the capacity of national governments to promote equitable labor market procedures and outcomes. The proposals for linking trade to ILS seek to enhance the enforcement power of the ILO conventions. Block et al. (2000) suggest that one possible mechanism would be for the ILO and the World Trade Organization (WTO) to agree that, in the case where a complaint or representation regarding the fundamental labor rights were judged by the ILO Governing Body as not properly addressed by a government, it would be sent to the WTO for trade sanctions. Given the traditions of ILO and its institutional culture, the use of this mechanism could hardly be accused of having protectionism implications.

5. Private Sector and Civil Society Models

Corporate codes of conduct, corporate certification, product labeling, and consumer boycotts are four distinct approaches to international labor standards which do not involve a government regulatory apparatus. The effectiveness of all these approaches depends to large extent on a vibrant network of NGOs using advocacy, education and publicity campaigns to create the public pressure on employers to raise their labor practices. (McKeon, 1999; Block et al., 2000) In the first two cases, firms join together in a self-regulatory system to implement a set of labor rules. Examples are the system created by the U.S. apparel producers to avoid sweatshop conditions both in their plants and in suppliers overseas and the Social Accountability 8000 certificate issued by the Council on Economic Accrediting Agency. Careful monitoring of these procedures is a crucial aspect for the success of these approaches. Public doubts about the independence of observers and monitors in these systems and lack of funding for periodic monitoring of firms abroad have hindered the dissemination of these approaches.

Product labeling is another example of a market-friendly device which emphasizes consumer choice and the certification of products made in workplaces which observe strong labor standards. One example is Rugmark, a non-profit organization created to eliminate the use of child labor in carpet-making plants in South Asia. Consumer boycotts are a more adversarial and grass roots approach. Consequently, it is a system more difficult to implement and disseminate. When coordinated by government agencies, this approach risks the intervention of the WTO, as happened when the Commonwealth of Massachusetts tried to prohibit the sale of products from Myammar in its territory. Myamar accused the U.S. of protectionist trade practices and a WTO panel successfully invalidated the Massachusetts initiative.

6. An Emerging Labor Standards Model in the MERCOSUR?

The Social and Labor Declaration of December 1998, the legal instrument which deals with labor standards in the Common Market of the South (MERCOSUR), was signed in 1991 by the Presidents of Argentine, Brazil, Paraguay and Uruguay. Focusing mainly on trade and investment dimensions, it shares with the EC Social Charter and the NAALC a marginal role in the process of regional integration. However, it is a much weaker and toothless instrument than these two regional models. As a result of seven years of negotiations within one of the ten committees (the Technical Committee on Industrial Relations, Employment and Social Security [SGT-10] in which national governments, business sectors, and trade unions from the four countries are represented) dealing with various partial aspects of the integration process, the Declaration is simply a non-binding general expression of commitment by the four national governments to the principles of freedom of association and the right to collective bargaining based on the ILO conventions 87 and 98.

Trade unions from the four countries represented in the Coordinating Commission of the National Trade Unions of the South Cone (CCSCS) have given critical support to the MERCOSUR negotiations throughout the 1990s. Trade unions see MERCOSUR as a potential instrument for the resumption of the high rates of economic growth observed in Latin America during the years of import substitution industrialization and for resisting the United States pressures to sign a premature formation of a Free Trade Area of the Americas (FTAA). Due to the external debt crises and neoliberal adjustment policies of the 1980s and 1990s in Latin America which produced high levels of unemployment and inflation, job dislocations, and real wage declines, trade unions were in a very weak bargaining position during the processes of negotiation and implementation of the MERCOSUR so far.

In spite of strong initial resistance by the private sector to adopt even a watered down regional approach to labor standards, the national governments of the four countries, particularly Brazil, pursued the Declaration with a view to generating a common ground with labor to oppose the FTAA. Trade unions from the four countries participated and gave legitimacy to the Declaration on pragmatic grounds, acknowledging their weak bargaining position at the national levels of the four countries and in the region as well. Trade unions see their formal participation in the SGT-10 as an additional institutional instance where they can express their concerns, demands and critical support for the MERCOSUR, in particular, the creation of labor market regulations common to employees of firms operating in more than one country in the region. (Batista, 1994; Cândia Veiga, 1999; Chaloult, 1999; Portella de Castro, 1999)

IV. Concluding Remarks

The weakness of the ILS regimes (reviewed in part III above) is one of the institutional expressions of the private sector's hegemony in the process of globalization. The main theoretical support for this hegemony is the widespread dissemination and generalized acceptance of the notion of comparative advantage, in particular, among previously skeptical minds, after the demise of Keynesianism in advanced industrial economies and a long sequence of failures in industrialization projects in developing countries since the late 1970s.

Opposition to market-driven globalization, nevertheless, has started to gain strength during the 1990s as a result of the social inequalities and economic instability and uncertainty associated with unfettered economic opening and liberalization in developing and transition economies. The 1999 Battle in Seattle crystallized a new critical intersubjectivity regarding the failures of globalization, based on an internationalist coalition of trade unions, greens, students and progressive forces focused around the goals of tighter labor and environment standards. Social dumping, labor standards as instruments of productivity growth, international trade unionism, and institutional modalities of international labor standards constitute key areas of the current research and debate on the impact of globalization on labor markets. This paper has reviewed the literature of these areas and identified key aspects in which deeper and critical understanding are crucial for informing the strategic scenarios for this innovative coalition.

In the case of the Western Hemisphere, the relevance and complexity of these themes result particularly from the fact that ILS are at the intersection of contradictory

tendencies regarding multilateral and regional economic liberalization in the Western Hemisphere. As a consequence of intensifying competition for export markets and foreign investment, most of the governments in developing countries currently oppose linking trade to labor standards. On the other hand, labor unions and the governments of Latin America's Southern Cone have identified labor standards as one of the areas where they can maintain a common political ground against the perceived socially disintegrating consequences of a premature negotiation of the FTAA. In addition, in spite of public declarations against introducing ILS on the agenda for the WTO Millennium Round, the more enlightened members of the political elites in developing countries have tentatively acknowledged that linking trade and labor standards could be a feasible proposition within the context of a broader framework in which financial transfers, aid, lower service for external debts and easier access to multilateral finance would be included in international negotiations parallel to trade liberalization.

References

Amaral Júnior, Alberto do. 1998-99. "Cláusula social e comércio international," *Política Externa* 7(3).

Basu, Kaushik. 1999. "Child labor: Cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards." *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII (September).

Batista, Paulo Nogueira. 1994. "Cláusula social e comércio international," *Política Externa* 3(2).

Belman, Dale. 1992. "Unions, the quality of labor relations, and firm performance," in Lawrence Mishel and Paula B. Voos (eds.) *Unions and Economic Competitiveness*. Armonk NY: M.E. Sharpe, Inc.

Bhagwati, Jagdish N. 1995. "Trade liberalization and 'Fair Trade' demands: Addressing the environmental and labor standards issues," *World Economy* 18 (November).

Block, Richard and Karen Roberts. 1998. An Analysis of Labor Standards in the United States and Canada. Paper presented at the 1998 Meeting of the Industrial Relations Research Association, Chicago, IL, January.

Block, Richard et al. 2000. "Models of international labor standards." *Industrial Relations*, Vol. 35 (February).

Brenner, Aaron. 1999. International Rank-and-File Solidarity: Labor's Democratic Response to Globalization. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association. Washington, DC.

Cândia Veiga, João Paulo. 1999. “Práticas sindicais e acordos preferenciais de comércio: Um novo caminho para o sindicalismo?” in Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida (eds.) *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: A Dimensão Social*. São Paulo, Brasil: Editora LTR.

Chaloult, Yves. 1999. “Relações MERCOSUL, ALCSA, ALCA e papel do Estado,” in Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida (eds.) *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: A Dimensão Social*. São Paulo, Brasil: Editora LTR.

Destler, I.M. and Peter J. Balint. 1999. *The New Politics of American Trade, Labor, and the Environment*. Washington, DC: Institute for International Economics.

Emmanuel, A. 1972. *Unequal Exchange: A Study of Imperialism and Trade*. New York: Monthly Review Press.

Freeman, Richard B. 1994. “A hard-headed look at labour standards,” in Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.) *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Golub, Stephen S. 1997. International Labor Standards and International Trade. IMF Working Paper 97/37, Washington, DC: International Monetary Fund.

Griego, Eric. 1998. International Labor Standards and Hemispheric Integration: Evaluating the North American Experience. Paper presented at the XX International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, Illinois.

Haque, Irfan ul. 1995. *Trade, Technology, and International Competitiveness*. Washington, DC: The Economic Development Institute of The World Bank.

Hathaway, Dale A. 2000. Transnational Support of Labor Organizing in Mexico: Comparative Cases. Paper presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida.

ICFTU. 1996. *The Global Market-Trade Unionism's Greatest Challenge*. Brussels: International Confederation of Free Trade Unions.

Kay, Tamara. 2000. A Conceptual Framework for Analyzing “Labor Relations” in a Post-NAFTA ERA: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Cooperation and Collaboration in North America. Paper presented and the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida.

Krugman, Paul R. (ed.) 1986. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Krugman, Paul R. 1997. “What should trade negotiators negotiate about?” *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (March).

Lange, Peter. 1993. “Maastricht and the Social Protocol: Why did they do it?” *Politics & Society* 21 (March).

Leary, Virginia A. 1997. "Labor," in Christopher C. Joyner (ed.) *The United Nations and International Law*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Marshall, Ray. 1994. "The importance of international labour standards in a more competitive global economy," in Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.) *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Márquez, Gustavo. 1995. "Introduction," in Gustavo Márquez (ed.) *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Mazur, Jay. 2000. "Labor's New Internationalism," *Foreign Affairs* 79 (January/February).

McKeon, Elizabeth. 1999. *Workers Rights in the Global Economy*. New York: United Nations Association of the United States of America.

Moody, Kim. 1997. "Towards an international social-movement unionism," *New Left Review* No. 225 (September/October).

OECD. 1996. *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

Portella de Castro, Maria Sílvia. 1999. "Negociações coletivas Internacionais e MERCOSUL," in Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida (eds.) *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: A Dimensão Social*. São Paulo, Brasil: Editora LTR.

Raynauld, André. 1999. *Labour Standards and International Competitiveness*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Rodrik, Dani. 1996. "Labor standards in international trade: Do they matter and what do we do about them?" in Lawrence, Robert Z. et al. *Emerging Agenda for Global Trade*. Policy Essay No. 20. Washington, DC: Overseas Development Council.

Rodrik, Dani. 1999. "Globalization and labour, or: If globalization is a bowl of cherries, why are there so many glum faces around the table?" in Richard E. Baldwin et al. (eds.) *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Sengenberger, Werner. 1994. "International labour standards in a globalized economy: The issues," in Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.) *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Shaikh, Anwar. 1979/1980. "Foreign Trade and the Law of Value", parts I and II. *Science & Society* XLIII (Fall) and XLIV (Spring).

Srinivasan, T. N. 1990. “Comments on Fields and Piore,” in Stephen Herzenberg and Jorge Perez-Lopez (eds.) *Labor Standards and Development in the Global Economy*. Washington, DC: U.S. Department of Labor.

Srinivasan, T. N. 1995. “International trade and labor standards,” in Peter van Dick and Gerrit Faher (eds.) *Challenges to the New World Trade Organization*.. Amsterdam: Martinus Nijhoff/ Kluwer.

Stanford, Jim. 1998. “Openness and equity: regulating labor market outcomes in a globalized economy,” in Baker, Dean et al. (eds.) *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stevenson, Linda S. 2000. Transnational Movements Using the NAFTA Labor Cooperation Agreement to Promote Workers’ Rights. Paper presented and the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida.

Stillerman, Joel and Brandon Blew. 2000. Labor Internationalism and NAFTA: Theoretical, Historical and Practical Dilemmas. Paper presented and the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida.

United Sates International Trade Commission. 1997. Advice on Providing Additional GSP Benefits for Least Developed Countries. Publication No. 3023, at www.usitc.gov:80/wais/reports/arc/W3023.HTM.

Waterman, Peter. 1993. “Social-movement unionism: A new union model for a New World Order?” *Review* XVI (Summer).

Wilson, John D. 1996. “Capital mobility and environmental standards: Is there a theoretical race to the bottom? in Jagdish N. Bhagwati and Robert E. Hudec (eds.) *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge, MA: MIT Press.

LIDERANÇA HEGEMÔNICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: O BRASIL NA VISÃO DAS ELITES DO CONE SUL

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki*

RESUMO

O artigo analisa de forma sistemática o significado da liderança internacional brasileira à luz da percepção das elites do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), partindo da idéia de que tal liderança pressupõe um determinado grau de legitimidade, obtida por meio do consentimento e interesse dos atores não-hegemônicos. Busca-se analisar como as elites desses países dimensionam a liderança internacional do Brasil em termos do seu alcance (se regional ou global), escopo (econômico, diplomático, militar) e perfil (cooperativo, conflitivo).

ABSTRACT

The article analyzes in a systematic way the meaning of the Brazilian international leadership in the light of the elite's perception of MERCOSUR (Argentina, Paraguay and Uruguay), starting from the idea that that leadership presumes a determinate degree of legitimacy, acquired trough permission and interest of the non-hegemonic actors. The purpose is to analyze how the elite of these countries dimensions the Brazilian international leadership in reach (if regional or global), scope (economical, diplomatic, military) and profile (cooperative, conflictive).

Introdução

A liderança do Brasil no Mercosul, e mais abrangentemente na América do Sul, tem sido, há muito anos, um tema de destaque tanto no círculo acadêmico específico das relações internacionais, quanto nas esferas governamental e de imprensa. A Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, fez com que se intensificassem os debates sobre o papel internacional do Brasil na região. Embora longe de ser consensual, a percepção predominante foi a de que o Brasil teria assumido, após longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional e de conformar mais claramente tanto o espaço econômico – via consolidação da Alcsa – como o espaço político sul-americano [1].

É neste contexto que a retomada da discussão sobre a liderança internacional brasileira ganha relevo. Este artigo pretende dar uma contribuição para este debate, buscando analisar de forma mais sistemática o significado dessa liderança. Trata-se de analisar a percepção das elites do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai) a respeito

Revista Cena Internacional. 2 (2): 57-74 [2000]

* Doutorandos do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP e pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NUPRI da mesma universidade.

da atuação internacional do Brasil de forma a percebermos de que modo a liderança brasileira é entendida e assimilada pelos parceiros do bloco. O pressuposto assumido é de que a liderança pressupõe um determinado grau de legitimidade, obtida por meio do consentimento e interesse dos atores não-hegemônicos. Buscaremos analisar como as elites desses países dimensionam a liderança internacional do Brasil em termos de: alcance (se regional ou global), escopo (econômico, diplomático, militar) e perfil (cooperativo, conflitivo).

Iremos analisar, portanto, a liderança do Brasil sob um aspecto específico: a percepção dos Estados secundários. Para que tenhamos um quadro mais sistemático sobre o tema da liderança teremos que levar em conta, em outra oportunidade, os outros aspectos do processo de liderança, quer sejam, a auto-disposição do país em assumir o papel de líder e as condições materiais efetivas (*capabilities*) para assumir esta função. Neste artigo, vamos nos deter a este aspecto específico com a finalidade, tanto de agregar ao debate parâmetros analíticos mais sistemáticos sobre a idéia de liderança internacional brasileira, como de contribuir para uma teoria da liderança aplicável ao regionalismo.

O artigo constitui-se de três partes principais. A primeira dedica-se a uma revisão da literatura a respeito da inter-relação entre "sistemas de crenças e valores" de elites e liderança hegemônica. A segunda dedica-se a analisar a percepção das elites do Mercosul sobre a atuação internacional do Brasil. Esta vale-se dos dados da pesquisa "A percepção da elite e da sociedade sobre o Mercosul e as relações externas brasileiras", realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, sob a coordenação do Prof. José Augusto Guilhon Albuquerque. Foram entrevistados, no âmbito desta pesquisa, no ano de 1997, cerca de 600 representantes das elites nacionais da Argentina, Paraguai e Uruguai (em proporções iguais). Na terceira parte analisamos a liderança brasileira da ótica da política externa da Argentina, principal parceiro do Brasil no processo de integração sub-regional.

II. Sistemas de crenças de elites e liderança hegemônica

Tradicionalmente, sobretudo por influência do realismo na teorização das relações internacionais, a noção de hegemonia tem sido associada à manipulação de incentivos materiais (tanto para coagir quanto para cooptar). Abordagens alternativas ao estruturalismo realista destacaram, contudo, a importância do papel da idelogia e dos "sistemas de crenças" como elemento central no processo de liderança hegemônica. O prossuposto dessas abordagens é que a liderança hegemônica não se exerce

exclusivamente por meio de ameaças e incentivos, mas também (e sobretudo) por meio de um processo de "sociabilização" e transformação dos sistemas de crenças e valores dos estados secundários.

Em seu conjunto, *sistemas de crenças* são definidos como "a configuration of ideas and attitudes in which the elements are bound together by some form of constraint or of functional interdependence" (Converse, 1964: 207) ou, ainda, como "a set of lenses through which information concerning the physical and social environment is received. It orients the individual to his environment, defining it for him and identifying for him its salient characteristcs (...) In addition to organizing perceptions into a meaningful guide for behavior, the belief system has the function of the establishment of goals and the ordering of preferences" (Ole Holsti, 1962: 245). Em termos substantivos, vale dizer que sistemas de crenças são constituídos tanto por (1) *orientações cognitivas* – pressupostos sobre como a sociedade funciona, como por (2) *orientações normativas* – pressupostos sobre como a sociedade deveria funcionar (Putnam, 1976: 80).

Operacionalmente, o *sistema de crenças* das elites é melhor apresentado, como faz uma parcela dos autores que trataram do tema, por meio da contraposição com o *sistema de crenças* do público em geral (público de massa), em um conjunto amplo de dimensões que compõe estes sistemas. Uma primeira dimensão diz respeito ao grau de conhecimento, capacidade de avaliar e de emitir opiniões a respeito das questões internacionais. O público de massa caracteriza-se por ter um grau de informação bastante reduzido (inexistente em algumas situações: no nível pré-cognitivo) sobre os assuntos internacionais, de modo a apresentar pouca (ou nenhuma) capacidade de avaliar tais assuntos. Como resultado, o público de massa tenderia a ter uma atitude de apatia em relação ao temas internacionais. As elites, em contraposição, teriam um elevado grau de informações a respeito de assuntos internacionais.

Em seu livro *The American People and Foreign Policy* (1960), Gabriel Almond descreve a opinião pública norte-americana como indiferente às questões internacionais, exceto em situações de crise. O autor argumenta: "a resposta característica da opinião de massa é a indiferença. (...) Em situações de crise, como no curto período de ameaça de guerra, a indiferença da opinião de massa pode transformar-se em vaga apreensão, em fatalismo, em raiva; mas ainda assim é fruto do humor, superficial e oscilante". Philip Converse (1964) reforça esta idéia ao afirmar que o público de massa é tipicamente desinteressado e mal informado sobre assuntos internacionais, suas percepções e orientações são freqüentemente simplistas.

Ainda em termos cognitivos, a estrutura *belief system* de massa e de elites diferencia-se em termos de coerência, consistência, volatilidade e preditibilidade. O

público de massa teria opiniões pouco articuladas e com baixo grau de coerência interna no conjunto de suas idéias (Converse, 1964, *idem*), ao contrário do público de elites. A noção de coerência refere-se a uma relação lógica entre meios e fins (relação causa-efeito), denominada por Goldstein e Keohane (1993) de *causal beliefs*. Tem por base uma avaliação sobre a realidade presente e as possibilidades futuras ou, ainda, 1) o que uma sociedade é na atualidade e 2) quais os meios de mudança em termos de (a) adequação de instrumentos; (b) viabilidade técnica e (c) aceitabilidade social (Galtung, 1982: 558). Como resultado da falta de coerência e do baixo nível de informações, as percepções do público apresentam-se, simultaneamente, inconsistentes, com elevado grau de variabilidade ao longo do tempo (voláteis) e pouco previsíveis. Exatamente o oposto do que aconteceria com o público de elites.

Outra dimensão a distinguir o sistema de crenças do público de massa e das elites é a normativa. Idéias normativas (*principled beliefs*) são as que definem critérios para distinguir o que é justo do que é injusto, o que é certo do que é errado, com conteúdos valorativos (Goldstein e Keohane, 1993, *idem*). As concepções normativas do público de massa são absolutas, na medida em que a mudança nas percepções não se faz de forma gradual, e sim por meio de uma inflexão radical de posições (aceitação ou rejeição total do *status quo)*. São dedutivas e moralistas, ou seja, partem de pressupostos rígidos por fundamentos dogmáticos. No sentido oposto, estão as concepções normativas das elites, caracterizadas por serem gradualistas, indutivas, pragmáticas, orientadas para a relação entre meio e fim, além de suscetíveis a revisões parciais no entendimento da realidade. Diz respeito à capacidade de reagir a mudanças políticas (Wittpkof, 1990). Em síntese, pode-se dizer que as elites reagem mais prontamente às transformações internacionais e de forma mais gradualista, enquanto o público de massa reage mais lentamente, e quando o faz é de maneira drástica.

Evidentemente, não há unanimidade entre os estudiosos de que existam, efetivamente, dois sistemas de crenças estanques, como descrito acima. Alguns autores chegam inclusive a rejeitar a idéia de que o sistema de crenças do público de massa seja incoerente e inconsistente. Gultung (1987: 563) defende a idéia de que a clivagem não seja feita em termos de dois grupos com uma separação analítica tão nítida (elites e massas) e pensa a questão da estruturação das percepções sobre questões internacionais a partir da posição social do indivíduo (classificando-os em três níveis de acordo com ocupação profissional, renda etc). A maioria dos autores converge, no entanto, no sentido de que é possível definir as elites nacionais como um grupo de pessoas com um *sistema de crenças* unificado e superior em relação às massas. Uma grande quantidade de trabalhos vem sendo publicada nos EUA sobre elites e relações

internacionais e *beliefs system*. Resta saber se se trata de uma abordagem pertinente para o caso do Brasil. Em outros termos, há que se investigar (a técnica de *survey* mostra-se adequada para isso) se podemos de fato identificar um compartilhamento de percepções entre as elites dos países e em que nível este compartilhamento se estabelece (cognitivo ou normativo). Outros dois pontos fundamentais residem em saber: 1) de que forma as elites, *vis-à-vis*, sistemas de crenças comuns e altamente estruturados, podem influenciar a política externa, bem como 2) em quais condições essa influência ocorre.

Sob quais mecanismos, contudo, sistemas de crenças e valores, as elites nacionais influenciam o processo de formulação e condução de política externa? De que forma varia a influência das elites não-governamentais de país a país, tendo em vista o arranjo institucional do processo de formulação de política externa e da relação Estado-sociedade neste processo? Como lembra Eichemberg (1998: 97), os estudos sobre percepções (de elites ou massa) têm três finalidades fundamentais: descrever as percepções; explicar a distribuição dessas percepções e, por fim, saber como tais percepções influenciam efetivamente o processo de formulação e condução de políticas externas.

O ponto de partida da compreensão da inter-relação entre elites e processos políticos reside no entendimento da funcionalidade dos *sistemas de crenças* – posto que este é, como já dissemos, o elemento definidor do conceito *elites*. Vários construtivistas dedicaram-se a entender e a divulgar essa funcionalidade (Robert Jervis, Alexander George, Olek Holsti, Margaret Hermann etc). Walter Carnales (1992: 245), por exemplo, apresenta a ação da política externa como um processo composto por três dimensões analiticamente distintas: a estrutural, a disposicional e a intencional. A primeira relaciona-se às condições sociais objetivas e às instituições, responsáveis por constrangimentos estruturais do curso da ação política. A segunda dimensão, disposicional, é constituída justamente pelos *sistemas de crenças* (orientações cognitivas e normativas). A última (intencional) diz respeito ao âmbito das preferências e escolhas políticas. Segundo o autor, a dimensão disposicional modula a dimensão estrutural e é por ela modulada; mas serve, sobretudo, como filtro no processo de constituição das preferências. A ação política seria, dessa maneira, mediada cognitivamente. Além dos constrangimentos estruturais, haveria também os "constrangimentos cognitivos".

Alxerod (1976: 51), seguindo a mesma linha de Carnales, defende a idéia de os *beliefs system* estarem estruturados sob dois níveis vinculados. O nível dos "prismas atitudinais", em que pesam as questões da ideologia, do legado histórico e as

predisposições psicológicas da elite decisória. E o nível dos "quadros cognitivos" (ou "imagens do ambiente"), no qual operam os mecanismos de ordenamento de preferências (adequação entre meios e fins) e os mecanismos de controle da informação sobre o ambiente operacional. Como resultado da combinação dos diversos elementos desses sistemas de crenças, os autores construtivistas asseveram que as elites nacionais apresentam especificidades em termos de "cultura política internacional" (Brecher, 1967; Boudin, 1961), de "visão de mundo" (Commins, 1974); predisposição decisional (Stupak, 1974). Admitem que as elites nacionais têm uma forma particular de avaliar a posição de seu país no sistema internacional e, em decorrência, de formar o "interesse nacional".

Uma possibilidade analítica, porém exageradamente mecanicista e simplificadora, seria imaginar uma conexão direta entre sistemas de crenças e ações políticas2 (as escolhas e atitudes políticas). *Beliefs system*, tomados como uma variável independente, atuariam como um fator central a concorrer para explicar o conhecimento e o comportamento político dos atores. Simplificadamente: um determinado *sistema de crenças X* determinaria ou correlacionar-se-ia com um *comportamento político Y*. Mais promissor, contudo, seria tentar vincular padrões de sistema de crenças das elites (grau de fragmentação ou consenso em termos ideológicos e do contínuo nacionalismo-internacionalismo) com o desenho institucional no processo de formulação.

Thomas Risse-Kapen (1991: 23) caminha nesta linha ao atribuir o impacto das elites não-governamentais no processso de política externa depende de uma combinação de três fatores em níveis: 1) nível da estrutura institucional relacionado ao processo de formulação de política externa; 2) do tipo de estrutura societal e 3) da estrutura das organizações intermediárias. O primeiro nível está relacionado ao grau de centralização e fragmentação do processo decisório. O segundo nível relaciona-se à forma de a sociedade estar organizada: quais os tipos de clivagens predominantes no plano doméstico (ideológicas, religiosas, por sistemas de classes etc.). O terceiro nível diz respeito ao grau de estruturação das organizações intermediárias, tais como sindicatos e entidades de classes, e dessas organizações em termos de formulação/ condução de política externa. A combinação dessas variáveis gera, segundo os autores, tipologias como as apresentadas no quadro 2. O peso das elites não-governamentais parece ser tanto maior quanto maior for a descentralização do processo decisório, mais significativa for a clivagem societária no nível das classes sociais e mais estruturadas e consensuais forem as estruturas de nível intermediário.

Quadro 1. Tipos de estrutura doméstica e política externa

Society

		Strong Policy networks		Weak Policy networks	
Political Institutions	Centralized	Consensual (Japan)	Polarized (India pre-1989)	Consensual (South Korea, Singapure)	Polarized (East Germany)
	Fragmented	Society-dominated (USA, Hong Kong)		Fragile (Kenya, Russia)	

Fonte: RISSE-KAPEN, Thomas. *Bringing transnational relations back in: non-states actors, domestic structures and international institutions.* (p. 23).

A vinculação específica entre *substantive beliefs* e hegemonia, e por conseguinte entre hegemonia e processos políticos internacionais, foi melhor elaborado, contudo, por Ikenberry e Kupchan (1990). A pergunta central dos autores é: como os *hegemonas* exercem influência sobre os outros países no interior do sistema internacional? A chave da resposta a esta questão está, segundo os autores, no processo de socialização das elites e no impacto dessa socialização no processo decisório em política externa. Trata-se de um contra-argumento à noção de que o exercício do poder hegemônico apoia-se de forma exclusiva na manipulação de incentivos materiais – por meio ora de incentivos, ora de ameaças. As aquiecências dos Estados secundários, neste sentido, seria, resultado da coerção. O exercício da hegemonia tem, segundo os autores, origem diversa: "(...) there is also more subtle component of hegemonic power, one works at level of *substantive beliefs* rather them material payoffs. Aquiescence is the result of sociabilization of leaders in secudary nations. Elites in secundary states buy into and internalize norms that are articulated by the hegemon and therefore pursue policies consistent with the hegemon´s notion of international order. The exercise of power – and hence the mechanism trougth which compliance is achieved – involves the projection by the hegemon of a set of norms and their embrace by leaders in other nations.(…)" (p. 283).

O ponto-chave dos autores, portanto, é procurar mostrar (ou, sendo mais brando, procurar desenvolver) a "noção de sociabilização no interior do contexto internacional". Elaboram, neste sentido, mecanismos sob os quais normas e crenças são incorporadas pela comunidade de elites nos países secundários. Apontam três hipóteses capazes de explicar em que condições o processo de sociabilização ocorre. A primeira é que a sociabilização ocorre preferencialmente após um período de guerra ou de crises

políticas. As instabilidades simultaneamente doméstica e internacional criariam as condições de "permeabilidade" e de sociabilização. A segunda hipótese é que a receptividade das elites (ao contrário do que ocorre com as massas) às normas internas, articulada pelo hegemona, é essencial para o processo de sociabilização. Independemente de que as normas permeiem um país pelas bases, pela população (mecanismo de *botton-line*); a condição *sine qua non* para que as idéias tenham impacto efetivo em termos de processo decisório depende da sociabilização de elites. A terceira hipótese é que a sociabilização ocorre por meio do exercício de poder do hegemona.

O esforço dos autores é, fundamentalmente, no sentido de ressaltar a importância de fatores não-materiais na criação e manunteção da ordem hegemônica. Para tanto, buscam compreender o cálculo dos Estados mais frágeis. Citam Keohane, de modo a respaldar-lhes: "(...) theories need account for the legitimacy of hegemons regimes and for existence of cooperation". Como também Gilpin: "a governança [governabilidade internacional] é em parte mantida pelo prestígio e liderança moral do poder hegemônico". A habilidade da liderança hegemônica em criar *crenças compartilhadas* (*shared beliefs)* da aceitação e legimidade das normas entre as elites domésticas dos países liderados é, segundo os autores, uma "dimensão importante do poder hegemônico". O caminho da socialização segue o seguinte caminho: persuasão normativa – mudança da norma – mudança política. Buscar aferir a maneira como as elites do Cone Sul enxergam o Brasil, liderança hegemônica do Mercosul será o objeto da próxima seção. Levamos dessa seção a hipótese de que o exercício dessa liderança só se dá num contexto de aceitação e legitimidade das elites dos estados secundários. Vejamos o que pensam as elites do Cone Sul sobre o Brasil, e suas relações internacionais, para que possamos fazer inferência quanto a validade desta hipótese.

III. Percepção das elites do cone sul sobre o Brasil e a sua Política Exterior

Tomando como hipótese central o fato de que o Brasil exerce sua hegemonia no âmbito do Mercosul, tendo como base a aceitação dos países secundários, ou seja, uma hegemonia que se baseia – seguindo o conceito adotado por Ikenberry e Kupchan – na própria legitimidade que o país adquire junto aos seus vizinhos andinos e parceiros do Mercosul. Na análise que aqui se pretende fazer, é possível mostrar que a percepção das elites argentinas, paraguaias e uruguaias é positiva em relação à atuação do Brasil no subcontinente, na resolução de conflitos regionais e na atração de comércio e aumento do poder político.

Entretanto, essa hegemonia restringe-se ao plano regional, pois pode-se notar pelos dados apresentados que a percepção em relação à atuação do Brasil no âmbito internacional é restrita. Isto é, a política externa brasileira – de acordo com seus parceiros do Mercosul – não é atuante na resolução de conflitos ou na elaboração de tratados internacionais, o que significa que o Brasil é uma potência hegemônica essencialmente regional.

Isso pode explicar parcialmente o fato dessa hegemonia ser vista de forma benigna e positiva. Se por um lado o Brasil tem legitimidade na sua atuação regional, uma extrapolação do uso do seu poder hegemônico colocando em risco a soberania dos países vizinhos poderia ser limitada pela própria atuação internacional restrita. Ou seja, para nossos parceiros, haverá sempre a possibilidade de recorrer a órgãos multilaterais e instituições internacionais caso o exercício da hegemonia brasileira fira os seus interesses nacionais. Isso significa que a atuação restrita do Brasil no âmbito internacional dificulta o estabelecimento do mesmo tipo de legitimidade adquirida no plano regional.

Além disso, a percepção das elites coincide com o fato de que a ênfase do poder brasileiro está na atuação regional e é identificada com o fato de que esse poder poderá atrair mais benefícios e não impor custos a qualquer tipo de associação.

Ao contrário do que geralmente se coloca na mídia, o fato de mais de 50% das elites do Cone Sul (91.9% no caso do Paraguai) concordarem que o Brasil mantém uma supremacia incontestável, essa hegemonia não é vista como negativa. O fato de quase a totalidade das elites dos países pesquisados concordarem que o Brasil pretende aumentar sua liderança na região – para isso podemos tomar como exemplo recente a convocação, feita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, da Cúpula de presidentes da América do Sul em setembro de 2000 – não significa que essa percepção seja negativa. Ao contrário, ela se compatibiliza com a percepção de que este exercício visa ao benefício do próprio Brasil, mas também da região como um todo.

No que se refere ao plano das negociações do Mercosul, existem dois elementos importantes a serem destacados que podem ser vistos como complementares: ao mesmo tempo em que os três países identificam uma maior dependência do Brasil – como se observa na tabela 2 –, vêem essa associação como benéfica aos seus próprios interesses, até mesmo no plano internacional. Como podemos ver na tabela 3, quase 80% das respostas apontam para um aumento da dependência em relação ao Brasil após a criação do Mercosul.

Essa percepção vem acoplada às respostas apresentadas na tabela 1, em que a percepção sobre a atuação do Brasil em negociações extra-Mercosul mostra-se como extremamente benéfica. Isso significa que o fato de estarem associados ao Brasil, através

do Mercosul, é um fator positivo, capaz de trazer benefícios que podem ser traduzidos em maior poder de barganha no cenário internacional. Neste sentido, a idéia difundida na literatura de relações internacionais, no início da década de noventa que mostrava benefícios aos países periféricos sobretudo no que diz respeito à ampliação do plano de ação externa, derivados da cooperação regional, faz sentido na análise desses dados.

Tabela 1: Referente à pergunta 62 – sobre a atuação do Brasil nas negociações extra-Mercosul

Porcentagem coluna Resíduo ajustado	**Argentina**	**Paraguai**	**Uruguai**	**Total**
Prejudicial	18,1	5,1 **-3,3**	19,9 **2,0**	15,4
Indiferente	12,6	23,2 **2,4**	13,5	15,7
Benéfica	69,3	71,7	66,7	68,8
Total (100%)	127	99	156	382

X^2=14,570, 4 graus de liberdade Sig.=0,006 Gama= -0,051 Spearman= -0,031.

Tabela 2: Referente à pergunta – participação no Mercosul: dependência em relação ao Brasil

Porcentagem coluna Resíduo ajustado	**Argentina**	**Paraguai**	**Uruguai**	**Total**
Diminiu	5,4% **2,9**	2,0%	,5% **-2,3**	2,6%
Inalterada	23,9% **2,2**	18,8%	14,1% **-2,1**	18,8%
Aumentou	70,7% **-3,2**	79,2%	85,4% **2,9**	78,6%
Total (100%)	184	197	199	580

X^2=16,944, 4 graus de liberdade Sig.=0,002 Gama= -0,292 Spearman= -0,152.

Se verificarmos as respostas à questão da defesa dos interesses do Mercosul, podemos comprovar as hipóteses citadas acima: nos três países, mais de 60% das elites concordam que o Brasil defende os interesses do bloco. Percepção superada, obviamente, apenas pela defesa dos próprios interesses do país.

É significativo o fato de que essa percepção também aponte para uma influência maior do Brasil na formação de instituições regionais, como o Grupo do Rio e de Contadora (65.7% dos argentinos concordam com a atuação do Brasil neste caso, e 92.0% da elite paraguaia), em detrimento da criação de instituições multilaterais ou acordos internacionais, como a OMC, e o próprio TNP que o Brasil ratificou apenas recentemente.

A coincidência de percepções positivas, tanto no que diz respeito à participação do Brasil na criação de órgãos regionais, quanto na defesa dos interesses da região, e simultaneamente a percepção de que a ação do país no plano internacional é bastante restrita mostra que os vizinhos identificam na política externa brasileira, uma prioridade voltada ao subcontinente e, conseqüentemente, aprovam o teor dessa liderança, o que contribui para a sua legitimação.

Os dados mostram que é através do Mercosul que o Brasil consegue instrumentalizar da melhor maneira esse papel de liderança e de potência regional. Nesse sentido, o significado político e geoestratégico do Mercosul para o Brasil supera, em larga medida, seu sentido econômico-comercial. Podemos verificar a coincidência positiva entre duas variáveis no que diz respeito ao plano econômico: a percepção de que o Brasil coopera para o desenvolvimento econômico da região e de que também pretende investir capital nas economias vizinhas.

É natural que a porcentagem em relação à concordância de que o Brasil pretende o controle dos recursos hídricos da Bacia Amazônica (e, em menor proporção, da Bacia do Prata) seja elevada, já que isso significa manutenção do poder numa região onde o Brasil pretende afirmar sua liderança. Mas pode-se verificar que a idéia de expansionismo territorial – elemento que marcou a origem de vários conflitos nas décadas de sessenta e setenta, sobretudo com a Argentina – já não é mais visto como um temor.

Além disso, a percepção positiva sobre o fato da política externa brasileira ter como objetivo aumentar sua inserção no cenário internacional em detrimento da prosperidade interna, conforme observa-se na tabela 3, nos leva a investigar sobre o efetivo papel dessa liderança brasileira. Ou seja, duas percepções convergem nesta análise: a de que o Brasil pretende aumentar seu poder no sistema internacional – neste caso, o País trabalharia para aumentar seu poder internacional e com isso traria benefícios que se estenderiam também aos seus vizinhos, considerando o fato de que esses países se percebem com capacidade reduzida de atuação mais ampla, e poderiam aumentar o seu poder de barganha, ou reduzir os custos de negociação, tendo o Brasil como “escudo”.

Tabela 3: Referente a pergunta: Você acredita que a atuação do Brasil busca, antes de mais nada, garantir sua prosperidade interna, ou garantir sua posição de poder no sistema internacional?

Porcentagem coluna **Resíduo ajustado**	**Argentina**	**Paraguai**	**Uruguai**	**Total**
Prosperidade Interna	11,9	2,7 **(-4,0)**	15,2 **(3,0)**	9,9
2,00	22,5	17,0	16,3	18,4
3,00	42,5	38,5	46,2	42,4
Poder Internacional	23,1 **(-2,1)**	41,8 **(4,6)**	22,3 **(-2,6)**	29,3
N(100%)	**160**	**182**	**184**	**526**

X^2=33,512 Sig.=0,000 Gama= -0,015 Spearman= -0,012.

III. A percepção da elite argentina sobre o Mercosul

A Argentina adotou, no início dos anos 90, sob a Administração de Carlos Menem, uma linha de política externa que privilegiava o alinhamento com os Estados Unidos, presente em diversas atitudes, desde o apoio aos norte-americanos com envio de fragatas para a Guerra do Golfo, até o completo alinhamento nas votações do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Entretanto, ao mesmo tempo, a Argentina dava continuidade à política de aproximação com o Brasil, incentivada pelo impulso da política de expansão comercial iniciada ainda nos anos oitenta, a partir de uma série de outras iniciativas de cooperação. Esta cooperação se amplia e avança, dando origem, em 1991, ao Mercosul (Mercado Comum do Sul), assinado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, projetando a política doméstica de liberalização econômica à integração regional.

Nesse período, a percepção que a elite argentina tinha do Mercosul era extremamente positiva, independente dos interesses mais imediatos do governo (Onuki: 1996). Havia um claro interesse do governo Menem em se aproximar dos Estados Unidos e ingressar no Nafta, sobretudo porque a sua associação aos EUA era vista como um passo decisivo para a modernização da economia argentina e sua inserção internacional. Nesse sentido, a aproximação do Brasil através do Mercosul significava a possibilidade de aumentar o poder de barganha para futuras negociações com os EUA.

Com a aprovação do Nafta pelo Congresso norte-americano, em janeiro de 1994, temia-se pelo comprometimento do Mercosul, já que a Argentina era considerada hesitante nos compromissos com este segundo processo, sendo que o principal objetivo da sua estratégia política era a aproximação com os Estados Unidos. Isto quer dizer que o Mercosul simplesmente representava uma boa opção para a Argentina, na medida em que permitisse a extensão das negociações com o Nafta (Guilhon Albuquerque: 1994).

Mesmo diante do claro interesse do governo argentino em se aproximar dos norte-americanos, a percepção da elite (sobretudo da elite empresarial) em relação ao Mercosul era extremamente positiva, e significava alternativas para melhorar o intercâmbio comercial, modernizar a economia e, igualmente, inserir o país no sistema internacional.

Entretanto, a partir de 1994, diante do fracasso do *fast track* no Congresso norte-americano, a Argentina muda sua estratégia de atuação externa, voltando-se para as relações com o Brasil, no Mercosul, reforçando assim, a percepção positiva de que falamos.

É interessante verificar que a percepção das elites argentinas em relação ao Mercosul torna-se ainda mais positiva diante da implantação do Plano Real e da eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República em 1994. O que vale observar é que os atores argentinos viam esses dois fatos como a possibilidade definitiva da Argentina cooperar com o Brasil, dentro de um relacionamento mais estável e previsível, isto é, o Mercosul – e conseqüentemente o relacionamento com o Brasil – era percebido positivamente.

Portanto, o Mercosul tornou-se, não apenas pelo impacto econômico que produziu, mas também pelo avanço político que representou, uma necessidade e um projeto importante para a Argentina, assim como para o Brasil.

Os dados da pesquisa que foram apresentados apontam para uma Argentina otimista no que se refere à sua participação no Mercosul e, embora perceba a atuação do Brasil na região como a busca de um reforço da sua liderança, e um claro interesse em exercer sua hegemonia em diversos assuntos (ver anexo 1), as elites argentinas vêem na cooperação com o Brasil, benefícios que compensam os custos derivados da relação.

IV. Considerações finais

Como podemos avaliar dos dados apresentados (ver anexo, quadro 1), o Brasil exerce sua hegemonia, não em termos tradicionais, de dominação política e tendo

como base a expansão territorial, mas em termos de garantir a sua liderança regional e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional.

É neste contexto que o Brasil define sua inserção estratégica internacional, que se torna mais nítida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como um dos pilares fundamentais, a delimitação da região sul-americana como área de influência (via integração regional). Por outro lado, o Brasil também tem adotado uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais, como forma de manter a estabilidade regional. Neste caso, regionalismo e multilateralismo complementam-se no sentido de definir uma política externa "universalista" e que rejeita o alinhamento automático aos EUA e afirma o exercício da sua hegemonia no plano regional.

A partir dessa perspectiva, o Brasil define sua estratégia de atuação pós-Guerra Fria no contexto sul-americano em duas frentes: na frente *platina* e na frente *andina*. A frente platina significou, historicamente, a área de maior potencial de conflito para o Brasil advindo de sua relação conflituosa com a Argentina. Na segunda metade da década de oitenta, Brasil e Argentina dedicaram-se a implementar medidas de construção de confiança (*confidence building measures*), com acordos inclusive na área nuclear de forma que o obstáculo maior à integração sub-regional no início da década de noventa já havia sido superado. Isso possibilitou que a política externa brasileira no plano regional fosse fundamentalmente apoiada no processo de integração regional do Mercosul.

Por outro lado, da perspectiva da formulação da política externa brasileira, a primeira orientação para buscar maior estabilidade da região e, assim, conquistar credibilidade internacional, chamava a atenção para a ausência de conflitos e reforçando a caracterização de um subcontinente pacífico dentro de um mundo em que a instabilidade passa a ser um elemento recorrente. Essa percepção de que o Brasil coopera para uma convivência pacífica dos seus vizinhos é extremamente positiva, como pode-se verificar no quadro 1.

A partir dos anos noventa que o Brasil passa, de fato, a ter uma postura sub-regional mais assertiva. No âmbito da solução de conflitos na região andida, vale destacar o caso do conflito Peru-Equador, em que o Brasil atuou como mediador e integrou, em novembro de 1997, o "grupo de países garantes", junto com Argentina, Chile e Estados Unidos. Esta iniciativa caracteriza o objetivo do Brasil em liderar a resolução dos conflitos ainda pendentes na região andina, através da via diplomática, e com isso aumentar a credibilidade internacional.

Dentro desse contexto, o Brasil adota diversas iniciativas que fazem parte da nova estratégia de atuação regional (porque dá estabilidade à região e cria laços de

confiança entre os países vizinhos), estratégia de atuação condizente com um país que pretende se estabelecer como potência regional.

A partir dessa perspectiva, a liderança brasileira é vista como benigna e a percepção das elites dos países do Cone Sul é positiva no que diz respeito ao arranjo regional proposto, tendo em vista a possibilidade de ampliar a atuação internacional e atrair investimentos e comércio para os países vizinhos.

Nesse sentido, o Mercosul tem viabilizado esses objetivos, sobretudo a partir de 1994, quando é criada a união aduaneira, e a avaliação dos resultados econômicos é surpreendente.

A questão agora refere-se à discussão sobre a crise por que passa o bloco. Embora não tenhamos dados de novas pesquisas empíricas, a análise de documentos e dos próprios acontecimentos, apontam para o reforço dessa liderança brasileira, não apenas na ampliação do processo de integração da América do Sul, assim como à própria sobrevivência do bloco.

ANEXO

Quadro 1: Percepções das elites do Cone Sul a respeito da atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)

	Argentina	Paraguai	Uruguai
Brasil pretende aumentar sua **liderança** na região	92.2	100.0	96.0
Exercer **hegemonia –** supremacia incontestável	55.7	91.9	75.1
Tem objetivos **expansionistas** (territorialmente)	26.9	24.5	25.2
Controlar os **recursos hídricos** da Bacia do Prata	61.5	92.2	56.4
Controlar os **recursos naturais** da Bacia Amazônica	87.1	98.0	93.8
Cooperar para o **desenvolv/o** econômico da região	68.9	70.0	68.5
Investir capitais na economia dos países vizinhos	69.5	76.2	67.9
Cooperar para uma **convivência pacífica**	67.6	90.8	82.4
O Brasil tem capacidade de influenciar na **resolução de conflitos internacionais**	22.5	38.0	49.5
Brasil **tem influenciado** na resolução de conflitos internacionais	3.1	14.5	13.5
Influência do Brasil no TNP	13.8	12.5	16.5
Influência do Brasil no Grupo do Rio e Contadora	65.7	92.0	78.0
Influência do Brasil na Alca	43.5	27.0	62.0
Atuação do Brasil facilitou a criação da OMC	19.5	41.5	42.5
Atuação do Brasil facilitou o êxito do TNP	22.6	12.5	32.5
Atuação do BR facilitou o Grupo do Rio e Contadora	74.9	95.5	85.5
Atuação do Brasil facilitou a criação da Alca	34.9	21.5	41.0
Influência do Brasil na resolução do problema de lavagem de dinheiro do narcotráfico	10.8	18.0	16.0

Continua...

Continuação

Influência do Brasil em missões de ajuda humanitária	5.6	9.5	10.0
Influência do BR na defesa de interesses do Mercosul	69.2	69.0	64.0
Influência do Brasil na defesa dos interesses da América Latina	47.7	49.5	43.5
Influência do Brasil na defesa de interesses do Brasil propriamente	85.1	92.5	82.5
Influência do Brasil na defesa de interesses dos países mais pobres	7.2	10.5	12.0
Influência do Brasil na defesa de interesses dos mercados emergentes	18.5	23.0	23.5
Influência do Brasil na defesa de uma ordem econômica mais equilibrada	22.0	25.5	38.0
O Brasil deveria ser membro da OCDE	33.3	28.0	33.0
O Brasil deveria ser membro do Clube de Paris	11.8	45.0	27.5
O Brasil deveria se membro do G-7	13.8	27.5	24.5

Fonte: Percepções das Elites do Cone Sul sobre o Mercosul e a Política Externa Brasileira (Nupri-USP,1997)

Bibliografia

ACHARD, D., SILVA F. M. e GONZÁLES, L.E (1994). *Las élites argentina y brasileña frente al Mercosur.* BID e Intal, Buenos Aires.

ACHARD, D; SILVA, M. e GONZÁLEZ (1994). "Estudos de la variable política en el processo de integración regional de los países pequeños del Mercosur y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo". BID-INTAL. Buenos Aires.

CARI (1998). "La opinión pública argentina sobre la política exterior y defensa". mimeografado.

CHALOUT, Yves e ALMEIDA, Paulo R (1999). *Mercosul, Nafta e Alca: A Dimensão Social da Integração*, LTr.

CHEIBUB, Zairo B. (1995). "Valores e opiniões sobre a elite: notas sobre padrões de apoio a políticas sociais", *Dados,* 38.

CONVERSE, Ph., "The Nature of Belief System in Mass Publics" (1964) in Apter, David (org.). *Ideology and Discontent*, New York, Free Press.

GRYNSPAN, Mario (1996). A Teoria das Elites e sua genealogia consagrada, *BIB,* Rio de Janeiro, no. 41, pp. 35-83.

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. "O Nafta e o futuro do Mercosul". *Política Externa*, 2(3). Paz e Terra, SP, jan.94.

HOLSTI, R. Ole. (1993). *Public Opinion and American Foreign Policy*, The University of Michigan Press.

LIMA, Maria Regina Soares de e Cheibub, Zairo Borges (1994). "*Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento"* IUPERJ, out., mimeografado.

LIMA, Maria Regina Soares e BOSCHI, Renato (1995). "Democracia e reforma econômica: a visão das elites brasileiras". *Dados*, 38.

MINGST, A. Mingst (1995). "Uncovering the minssing links: linkage actors and their strategies in foreign policy analysis", in NEACK, Laura et all. *Foreign Policy Analysis: continuity and change in its second generation.* Prentice-Hall, Inc.

OLSON, M. (1986). The Logic of Colletive Action: Public Goods and the Theory of Groups (New York: Schocken Books.

Onuki, Janina (1996). O governo e o empresariado argentino: a percepção política do Mercosul. Departamento de Ciência Política da USP. Dissertação de Mestrado.

PUTNAM, Robert (1976). *The comparative study of political elites*. New Jersey; Prentice-Hall.

PUTNAM, Robert (1993). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*, FGV Editora.

REIS, Elisa P. e CHEIBUB, Zairo B. (1995). "Valores Políticos das elites das elites e consolidação democrática", *Dados*, 38.

SIKKINK, Kathryn. *Ideas and Institutions: Developmentism in Brazil and Argentina* (Ithaca, N.Y: Cornell Universtity Press, pp. 22-25).

SOUZA, Amaury e LAMOUNIER, Bolívar (orgs.) (1992). *As Elites e a Modernização do Setor Público: Um debate*, São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Sumaré/FAPESP/ Fundação Ford.

VERBA, Sidney et alli (1987). *Elites and Idea of Equality: A comparation of Japan, Sweden and the United States.* Cambridge. Havard University Press.

WITTKOPF, Eugene R (1990). Faces of Internationalism Public Opinion and American Foreign Policy. Duke University Press.

Notas

[1] Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em São Paulo entre 20 e 24 de novembro de 2000. Os dados utilizados são da pesquisa "A percepção da elite e da sociedade sobre o Mercosul e as relações externas brasileiras", realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais sob a coordenação do professor José Augusto Guilhon Albuquerque.

[2] Para exemplos de trabalho nesta linha, verificamos que boa parte dos trabalhos empíricos norte-americanos sobre elites e relações internacionais é elaborada nessa perspetiva. Wittkopf (*Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Duke University Press, 1990), por exemplo, tipifica quatro sistemas de crença e valores por meio de duas dimensões: uma referente a um *continuum*, que vai do internacionalismo ao isolacionismo, e a outra dimensão de atitude política, que enfatiza a cooperação ou o militarismo. O autor estabelece quatro sistemas distintos (*clusters*) de crenças políticas: (1) *internationalists*, defensores de um papel internacional ativo

dos Estados Unidos no sistema internacional; (2) *accomodationists*, favoráveis ao internacionalismo com base na cooperação; (3) *hardliners,* favoráveis ao internacionalismo em bases conflitivas e militares; (4) *isolationists*, contrários à participação dos Estados Unidos em questões externas. Com base nestas tipologias de sistema de crenças, os autores procuram inferir padrões de comportamento e percepções das elites ante o sistema internacional. Vão além: buscam inferir o comportamento internacional do país a partir da composição das elites *vis-à-vis* os sistema de crenças predominantes.

DIREITO INTERNACIONAL E GLOBALIZAÇÃO FACE ÀS QUESTÕES DE DIREITOS HUMANOS

Ancelmo César Lins de Góis*
Ana Flávia Barros-Platiau**

RESUMO

O artigo analisa as conseqüências da globalização, entre as quais ressalta-se a criação de expectativas de inovações político-jurídicas – fenômeno que conduz ao questionamento do princípio da soberania, organizador das relações entre, e, conseqüentemente, da manutenção da ordem pública internacional – para a proteção internacional dos Direitos Humanos.

ABSTRACT

The article analyzes the consequences of globalization, among which it is emphasized the creation of expectations on political-juridical innovations – a phenomenon that guides us to question the principle of sovereignty, the organizer principle of the relations between, and, consequently, of the maintenance of the international public order – for the international protection of Human Rights.

Introdução

A globalização, se entendida como um fenômeno tridimensional formado pela intensificação de fluxos diversos[1] (econômicos, financeiros, comunicacionais, religiosos); pela perda de controle do Estado sobre esses fluxos e sobre outros atores da cena internacional (Badie, 1999; Frangi e Schulz, 1995[2]) e pela diminuição de distâncias espaciais e temporais (Laïdi, 1994; Badie, 1999), cria expectativas de inovações politico-jurídicas. Com efeito, esse fenômeno conduz ao questionamento do princípio da soberania, organizador das relações entre Estados (Cançado Trindade, 1999a; Smouts, 1998), e, conseqüentemente, da manutenção da ordem pública internacional. É nesse contexto de mutações aceleradas que as questões de direitos humanos estão sendo tratadas atualmente. Neste artigo, serão analisadas as conseqüências da globalização no âmbito da proteção internacional dos Direitos Humanos, sob uma perspectiva franco-brasileira.

Revista Cena Internacional. 2 (2): 75-93 [2000]

* Bacharel em Direito e em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, professor de Ciência Política na Faculdade de Direito do UniCEUB e diplomata de carreira.

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, mestre em Relações Internacionais pela Universidade Sorbonne Panthéon (Paris I) e doutoranda em Direito da mesma universidade, consultora internacional e bolsista da CAPES.

A. 1 – Conceito de "Globalização"

Considerando o primeiro e o terceiro níveis acima mencionados (intensificação de fluxos diversos e diminuição das distâncias), a tão propalada "globalização" constitui, na verdade, processo antigo. Teve seu início logo no período dos grandes descobrimentos, no século XV. Com efeito, as expedições lideradas pelo navegante genovês Cristóvão Colombo e financiadas pelo Reino de Castela e Aragão romperam, em 1492, o isolamento entre o "Velho" e o "Novo Mundo" e implicaram crescente contato entre os países então existentes.

Sabe-se que, já no século XIX, a Revolução Industrial, com as inovações técnicas e tecnológicas nas indústrias e nos transportes, permitiu maior integração do mundo – por meio da intensificação das trocas mercantis e do incremento de investimentos no estrangeiro. Seguiu-se, sem surpresa, a expansão acelerada das empresas multinacionais e conglomerados financeiros[3] .

O fato é que, em geral, associa-se o fenômeno "globalização" a aspectos econômicos e financeiros atinentes ao passado recente. Sucede, contudo, que não são esses os únicos fatores a serem levados em consideração (Brunsvick e Danzin, 1999). É bem verdade que as últimas décadas têm testemunhado um aumento vertiginoso dos fluxos comerciais e financeiros, mas também se pode verificar um crescimento substancial dos contatos nos âmbitos cultural, social e até mesmo jurídico.

À guisa de melhor sistemática, podem ser destacados os seguintes aspectos daquele primeiro nível de internacionalização: a) comercial – homogeneização das estruturas de demanda e oferta por empresas que estabelecem contratos de terceirização com produtores locais e comercializam os produtos sob suas próprias marcas (ex: Nike, Nestlé, Benetton, Carrefour); b) produtivo – fenômeno da produção internacional de um bem para o qual concorrem diversas economias com diferentes insumos; c) financeiro – aumento do fluxo de capitais, decorrente da automação bancária; d) sociocultural – os mesmos instrumentos que permitem o aumento do fluxo de capitais (redes eletrônicas, televisão, satélites) constituem o atual sistema de comunicação, o que contribui para uma relativa homogeneização da cultura e dos padrões de comportamento nas sociedades; e) tecnológico – incremento quantitativo e qualitativo das redes mundiais de comunicação e informação (Internet).

De um modo genérico, enfim, pode-se utilizar o termo para designar a crescente e acelerada transnacionalização das relações econômicas, financeiras, comerciais, tecnológicas, culturais e sociais, que vem ocorrendo especialmente nos últimos vinte anos.

Sucede que também se pode conferir um caráter crescentemente "global" ao campo do Direito, haja vista o teor cada vez mais candente das discussões teóricas, políticas e jurídicas no que se refere à relatividade da noção clássica de soberania, com o fito de se redimensionar a questão da aplicação das normas de Direito das Gentes.

De fato, torna-se cada vez mais enfática e cristalina a idéia segundo a qual a proteção dos direitos humanos não é mais matéria de competência exclusiva das soberanias nacionais, nem pode ser esquivada sob o manto do relativismo cultural[4]. Se antes as questões de direito internacional interessavam apenas aos Estados soberanos, agora elas são criadoras de uma imensa lacuna relativa às relações dos Estados com outros atores, como diversas organizações (notadamente as ONG's), empresas multinacionais, indivíduos, minorias e grupos de interesse.

Certo é que tal intensificação de contato entre diversos atores trouxe consigo novas demandas de regulação das relações internacionais e a opinião pública de vários países tende a se unir – como porta-voz da Humanidade – para exigir respostas multilaterais contra Estados soberanos julgados culpados (Védrine, 2000)[5]. Tal foi o caso no Iraque, Ruanda, Haiti, Bósnia, Kôsovo, Timor Leste e Chechênia[6]. Nota-se que a pressão da opinião pública na União Européia tem aumentado consideravelmente na década de 90, levando certos políticos à idéia de diplomacia de intervenção (nas questões econômicas), como mostraram exemplos franceses e nórdicos.

A. 2 – Direito Internacional Público e Globalização

Herdou-se o direito internacional do século XVIII, quando os filósofos europeus começaram a afirmar seus princípios, e os soberanos a colocar-lhes em prática (Duflo, 1999). Kant, por exemplo, já acreditava que a ordem internacional deveria ser construída por relações jurídicas e não por relações de poder ente os Estados soberanos – o que ele bem explicou nas suas obras *Doctrine du droit* e *Projet de paix perpétuelle*. Sua obra foi construída a partir da preocupação de garantir a propriedade individual (direito privado), a fim de garantir a paz universal (direito público) e chegar ao «direito cosmopolita» (dever de cada Estado de estabelecer relações jurídicas com os demais para defender seus interesses legítimos). Ainda que esse esquema seja discutível, é muito importante assinalar o esboço do direito internacional cujas esferas nacional, internacional, pública e privada estão interligadas.

O Direito Internacional, de uma maneira geral, e os Direitos Humanos, em particular, localizam-se no cenário descrito à medida que se esboça continuamente uma idéia de "globalização da justiça". Com efeito, pode-se afirmar que o tema da defesa internacional dos direitos fundamentais do ser humano tem assumido uma

configuração cada vez mais "global", eis que se exige dos Estados nacionais o cumprimento dos instrumentos jurídicos internacionais firmados que regulam a matéria. Exemplos recentes são as cobranças feitas pela União Européia à Turquia (que almeja integrar o seleto grupo dos Quinze), ou de ONG's que denunciam a repressão política em países como a China. Cabe assinalar, ainda, as diversas querelas entre Estados duvidosamente democráticos e as ONG's, tais como "Amnesty International"[7] e "Human Rights Watch".

O primeiro efeito da globalização, do ponto de vista da relação entre Estados soberanos, é a crescente demanda legítima por uma melhor regulação internacional. Contudo, as fontes dessa demanda causam também problema, porque não são apenas os Estados, mas todos os atores internacionais que conseguirem participar dos mecanismos decisórios. Por exemplo, quando ONG's se unem para exigir o fim do trabalho escravo no mundo. Sucede que a necessidade dessa construção jurídica é acelerada ao mesmo tempo que a «fratura social»[8] entre Estados ricos e pobres tem se agravado[9]. A ordem internacional tende a ser reformada pelos Estados mais poderosos (ou politicamente organizados), que defendem suas prioridades e interesses, mas acabam comprometendo todos os outros[10].

Porém, o principal efeito da globalização é a intensificação de conflitos entre normas e sujeitos de direito internacional público, levando ao questionamento sobre a operacionalidade dos referenciais de regulação. Em outros termos, o direito internacional destinado unicamente aos Estados soberanos e às organizações internacionais está sendo submetido a uma leitura mais exigente da observância das normas internacionais. Ademais, verifica-se que mecanismos jurídicos de sanções, antes impensáveis face à pretensa soberania absoluta, aparecem lentamente nos debates multilaterais. Enfim, os Estados começam a prestar contas a outros atores e a opiniões públicas cujas nacionalidades se somam e se misturam. Então, o ponto interessante a sublinhar é a irrupção desses atores na cena internacional e a sua atuação como juízes da ação política do Estado (soberano). Este é o início do debate sobre a formação do «espaço público internacional» que será desenvolvido adiante.

Nesse contexto de construção jurídica marcado pela desigualdade internacional, outra fonte de contendas é a fragilidade do princípio de universalidade do direito e dos valores que ele defende (Védrine, 2000)[11]. Quando se fala em direitos humanos, as questões mais abordadas na União Européia são as minorias étnicas, as vítimas de guerras (prisioneiros, refugiados e imigrantes) e a proteção do cidadão contra o abuso de poder público (ou seja, o acesso a tribunais internacionais ou supranacionais). No Brasil, por outro lado, os valores são os mesmos, mas as questões pertinentes são a proteção da infância, o estatuto dos índios e a vida carcerária. Ora, o direito

internacional espelha as preocupações ocidentais de manter uma ordem internacional estável e pacífica, pois foi codificado principalmente por Estados-nações dominantes da cena internacional a partir da era das grandes navegações. Em razão dessa fragilidade inerente a toda construção multilateral, o direito internacional avança lentamente e depende das concessões feitas pelos Estados. Assim, Chartouni-Dubarry e Al Rachid (1999) asseveram que o princípio de universalidade é uma grande falácia jurídica, e por isso os textos internacionais são muitas vezes simples declarações de compromisso sem poder cogente.

Quanto aos Estados, é de bom alvitre ressaltar que cada um age em função de interesses próprios, que são definidos como seus interesses nacionais, mas nem sempre expressos de maneira clara e transparente. Conseqüentemente, a definição de termos jurídicos bem como sua interpretação não são jamais neutras, qualquer que seja a questão. Dessa divergência legítima de interpretações, de percepções e de interesses surge o conflito de legitimidades (Badie e Smouts, 1999) e o conteúdo de direito internacional torna-se a pedra de toque de atores internacionais, que consomem esse direito[12] . Com efeito, tal conflito é resultado lógico da diversidade de atores, e, portanto, não constitui, por si só, novidade.

No entanto, para evitar o obstáculo da divergência de interesses ou o desafio do reconhecimento da heterogeneidade, acreditou-se que era possível criar um modelo ideal, justo e adequado para todos os atores internacionais, ou melhor, aproveitar a oportunidade para impor internacionalmente um modelo nacional. Nesse sentido, a ação da OTAN no Kôsovo demonstrou que primeiramente alguns Estados decidiram agir, para depois legalizarem as operações militares pelo recurso aos instrumentos onusianos. Essa ilustração pode ser tomada como prova da vontade dos *decisionmakers* mais poderosos[13] de manter a segurança mundial e o respeito dos direitos humanos, enquanto os outros não interferiram de maneira significativa no processo decisório (Gounelle, 1998).

Porém, em termos estritamente jurídicos, foi a comunidade internacional que puniu um agressor em nome do bem-estar da humanidade. Cabe aqui observar que esse conceito de «comunidade» distingue-se do conceito de «sistema internacional» usado pela corrente realista das relações internacionais, que privilegia o papel do Estado. «Comunidade» traduz o interesse de mostrar a diversidade de atores internacionais, sem que estes cheguem a formar uma verdadeira «sociedade civil internacional», como supõe Wapner (1996). Além disso, como defendeu Kant e seus sucessores, não há sociedade internacional (no sentido forte do termo) sem que haja um direito que regule as relações dentro dela. Portanto, se o debate teórico sobre a

existência de uma sociedade ou comunidade internacional parece interminável, é inadmissível que os dois termos sejam utilizados como sinônimos.

Depois que a comunidade internacional condenou o Iraque, em 1991, esse fenômeno tem crescido porque ela se sente garantidora do bem-estar da humanidade. Enfim, a construção jurídica para estabelecer as «regras do jogo» e assegurar certa previsibilidade do cenário internacional é influenciada por lutas políticas. Além disso, os contenciosos transfronteiriços tendem a aumentar na mesma medida em que a globalização tende a se espargir (Mercadante e Magalhães, 1998).

Por conseguinte, do ponto de vista das relações entre Estados e diversos atores, o direito sofre concorrência de uma ordem jurídica internacional, que aspira a uma nova ordem normativa além da simples coordenação das relações de poder entre Estados soberanos[14]. Este seria, com efeito, o terceiro grande impacto do fenômeno da globalização no campo jurídico. Em outros termos, existe uma comunidade de atores internacionais – geralmente denominada «comunidade internacional» – que demanda reconhecimento jurídico para poder agir legalmente, e por isso milita para transformar o direito internacional dos soberanos em direito internacional das relações entre todos os atores legítimos (Smouts, 1998:319). Dessarte, parece incontestável o *décalage* entre a ordem normativa que o direito internacional oferece atualmente e as aspirações de outros atores internacionais, como as empresas multinacionais e as ONG's.

De fato, o papel e a natureza do Estado são contestados no cenário internacional por atores que uma leitura estrita do direito internacional não reconhece (Frangi e Schulz, 1995). O exemplo das crescentes interações entre atores públicos e privados é pertinente não só porque reflete a complexidade do contexto, mas também porque levanta a questão sobre que tipo de regulação jurídica internacional seria adequada à realidade atual. Outrossim, o direito de agir dentro do cenário internacional faz parte da agenda das ONG's e da opinião pública e constitui o «paradigma da dignidade da pessoa humana» (Nádia de Araújo) [15]. Nesse sentido, a grande questão atual é como assegurar aos indivíduos o acesso aos tribunais internacionais de direitos humanos. O exemplo da Corte Européia dos Direitos Humanos é, por enquanto, único no mundo.

Nesse sentido, o questionamento da validade de conceitos tradicionais seria o quarto efeito da globalização sobre o direito internacional público. Exemplos de conceitos colocados à prova da realidade atual são: soberania nacional (Byers, 1991; Litfin, 1997, 1998; Badie, 1999; Krasner, 1999), ingerência (Zorgbibe, 1994; Moreau-Defarges, 1997), comunidade internacional (Frangi e Schulz, 1995; Lefebvre, 1997), opinião pública internacional (Favre, 1994), humanidade como destinatária do direito internacional (Ost e Gutwirth, 1996) etc. Nesse contexto de incursão de atores exteriores dentro do domínio reservado dos Estados, surge a seguinte questão: em que medida o

espaço público internacional em plena formação poderia atenuar esse duplo desequilíbrio entre direito das relações entre Estados e direito das relações entre Estados e outros atores?

A. 3 – O espaço público internacional em formação

A crescente participação de atores internacionais diversos nas questões internacionais é fenômeno irrefragável em questões relativas à proteção internacional dos direitos humanos. O termo «espaço público internacional» traduz, segundo o professor Bertrand Badie[16] , essa abertura politico-jurídica. O conceito de espaço público utilizado é habermasiano, definindo um espaço onde diferentes componentes de uma sociedade se exprimem e se estabelecem através da comunicação entre eles.

A grande magia da era da globalização é clara: a informação circula no Planeta e niguém tem o poder de «engavetar um processo» sem prestar contas a uma opinião pública cada vez mais militante. Comprova-se, certamente, o paradigma de relações internacionais segundo o qual os Estados não são – e talvez nunca tenham sido – atores exclusivos das relações internacionais, haja vista que a literatura mais recente chega mesmo a questionar ou a relativizar o significado do conceito de soberania[17] . O Estado parece estar, por isso, intimado a redefinir seu papel (Badie e Smouts, 1999) para a satisfação da humanidade em termos globais de justiça.

Contudo, aborda-se a era da globalização pós-Guerra Fria não como uma situação de crise de governança global, mas como o ínicio de sua formação. Essa governança, descrita por James Rosenau e citada por Smouts[18] , supõe a « (...) existência de regras, a qualquer nível de atividade humana, da família até as organizações internacionais, cujas finalidades, que são controladas, têm incidências internacionais». Essa abordagem objetiva demonstrar como indivíduos e instituições procuram resolver, por meio de processos interativos de decisão, problemas comuns, tais como os fenômenos transnacionais de migrações, criminalidade, poluição e tráficos (de entorpecentes, de mercadorias ou de dinheiro). Nesse sentido, a institucionalização gradativa das relações internacionais por meio de instrumentos jurídicos é uma das condições de possibilidade dessa governança global.

Em conseqüência, o direito internacional pode ser considerado um regime relativo (Lefebvre, 1997). Em primeiro lugar, por questão de conteúdo, pois os textos internacionais não são universais, nem hierarquizados, e seu poder de coerção depende da vontade política de atores interessados. Em segundo lugar, porque existem diferentes percepções políticas e jurídicas oriundas da multiplicidade de valores de cada sociedade. Por exemplo, os Estados ocidentais liberais e a América Latina valorizam

os direitos políticos e civis porque acreditam que eles asseguram a pluralidade política e a democracia liberal. Mas os socialistas, inspirados no marxismo, distinguiam direitos formais dos direitos reais, sendo apenas os últimos garantidos pela sociedade socialista igualitária, como o direito ao trabalho. E certos Estados da África e da Ásia, para limitar o liberalismo político, escolheram a inspiração marxista, facilmente identificada em textos de 1981, tais como a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e a Declaração Islâmica Universal de Direitos Humanos.

Em terceiro lugar, por sua natureza, o direito internacional também é relativo, pois entra em conflito com o principio de soberania e as únicas soluções para a aplicação do texto jurídico contra um Estado são as pressões diplomáticas (e econômicas) e a mobilização da opinião pública internacional. Em quarto lugar, a relatividade também se explica pelo espaço territorial, porque os dois textos mais avançados em matéria de direitos humanos são a Carta da União Européia e a Carta da OEA. As outras regiões do mundo apresentam níveis muito díspares de controle jurídico. Em termos de responsabilidade penal internacional, aquelas Cartas representam casos de exceção, porque os crimes de guerra são e serão sancionados por soluções *ad hoc* (cláusula 124 dos acordos da Corte Penal de Justiça). Enquanto os crimes contra os direitos humanos são de competência dos Estados, esperando que a CPJ funcione sistematicamente.

B – Direitos Humanos e a "Globalização da Justiça"

Antes de tudo, convém analisar a evolução do direito internacional antes e após a Segunda Guerra Mundial. Antes de 1945, o direito internacional passou em silêncio pelas questões de direitos humanos, tratando apenas de questões restritas à escravidão e ao trabalho forçado. As questões humanitárias entravam na agenda internacional quando ocorria uma guerra, mas logo mencionava-se o problema da ingerência contra um Estado soberano e a discussão morria lentamente. Temas como o respeito às minorias dentro de territórios nacionais e direitos de expressão política não eram abordados para não ferirem o então inconstestável e absoluto princípio de soberania (Lefebvre, 1997:115-7).

Após a Segunda Guerra, o tema "Direitos Humanos" passou a ser tratado como verdadeira revolução, à medida que teria colocado o ser humano individualmente, considerado no primeiro plano do Direito Internacional Público, em um domínio outrora reservado aos Estados nacionais. Paradoxalmente, o direito internacional feito por Estados e para os Estados começou a tratar da proteção internacional dos direitos humanos contra o Estado, único responsável reconhecido juridicamente. Esse novo

elemento significaria uma mudança qualitativa para a comunidade internacional, pois não se cingiria mais a interesse nacional particular[19]. O cidadão, antes vinculado a sua nação, torna-se lenta e progressivamente "cidadão do mundo"[20].

A multiplicação dos instrumentos internacionais após o final dessa guerra, como a Declaração Universal de 1948 e os dois Pactos de 1966, levaram a uma nova evolução da proteção internacional dos direitos humanos. Por essa razão, o que se verifica na atualidade é uma espécie de busca por uma "justiça globalizada", a qual poderia ser institucionalizada por meio de um tribunal verdadeiramente supranacional, permanente e livremente constituído pela comunidade internacional.

A propósito, alguns estudiosos aventam a urgência de se "constitucionalizar" as relações internacionais[21] para – sob a égide do paradigma grociano – enfatizar a sociabilidade existente, para tornar possível elaborar regras que garantam uma convivência internacional harmoniosa. Essa "constitucionalização" exigiria o estabelecimento de um verdadeiro e único tribunal internacional e evitaria o que se verifica na atualidade: a proliferação fácil de tribunais *ad hoc* – o que constitui fator altamente pernicioso para a construção de um sistema jurídico internacional equilibrado, eficiente e justo.

É bem verdade que essa idéia não se coaduna com a realidade (em sentido hobbesiano) das relações internacionais, sempre assimétricas e marcadas pelo diferencial de poder entre os atores. Seria ingênuo supor, por exemplo, que uma grande potência fosse acatar sentenças e decisões contrárias a seus interesses. De qualquer sorte, entende-se que o sistema multilateral ainda é o melhor mecanismo para resolver questões jurídicas apresentadas constantemente no cenário internacional. É preciso estimular o diálogo baseado no respeito ao Direito Internacional, à resolução pacífica de controvérsias e aos princípios reconhecidos como básicos no âmbito do Direitos Humanos.

A relativização da soberania é a questão central da temática referente à aplicação atual de mecanismos de proteção dos Direitos Humanos. É sobejamente sabido que o primeiro grande precedente que rompeu com a idéia de um domínio reservado dos Estados em Direitos Humanos foi o "Grupo de Trabalho Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos no Chile", do regime de Pinochet. Sucede, contudo, que o "Tribunal" *ad hoc* criado refletiu a força política momentânea em detrimento do fortalecimento dos mecanismos do Direito Internacional Público. Trata-se de evidente mecanismo que contribui mais para resolver questões específicas, ao sabor das circunstâncias políticas e da força da opinião pública, do que para instaurar mecanismos permanentes e firmes de controle do Direito.

B. 1 – Marcos históricos dos Direitos Humanos

Na própria Bíblia, está estatuído, no Gênesis, que “Deus criou o homem à sua imagem”, como querendo ensinar que o homem assinala o ponto culminante da criação. Nesse sentido, observa Hannah Arendt que “(...) a própria vida é sagrada, mais sagrada que tudo mais no mundo; e o homem é o ser supremo sobre a terra”[22] . Assim, entende-se que todo homem é único e quem suprime sua existência é como se destruísse o mundo por completo.

Analisando as idéias apresentadas pelos grandes pensadores da teoria política moderna, verifica-se que os indivíduos, até mesmo para Hobbes, têm o direito inalienável à vida[23] . Esses e outros direitos fundamentais correspondem ao que Jean-Marie Dupuy qualificou de «noyau dur» dos direitos humanos. Eles remetem às obrigações *erga omnes* da Corte Internacional de Justiça e referem-se ao princípio de *jus cogens* evocado na convenção de Viena sobre Tratados Internacionais (Lefebvre, 1997: 123).

Ademais, pode-se dizer que há certa relação entre a teoria de Locke – para quem o Estado e o Direito são uma espécie de meio-termo entre a liberdade vigente no “estado de natureza” (onde tudo é permitido) e as exigências da vida em sociedade – e os princípios, que inspiraram a proteção dos direitos fundamentais do ser humano. De fato, é importante aqui ressaltar que a passagem do Estado absolutista para o Estado de Direito (*Rule of Law*) transita pela preocupação do individualismo em estabelecer limites ao abuso de poder do todo em relação ao indivíduo.

Esses limites encontrariam guarida na idéia de divisão dos poderes, que, preconizada por Montesquieu, quedou estatuída no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”.

Ainda que se observe que os principais marcos históricos da temática estão na Revolução Parlamentar Inglesa, na Independência dos EUA e na Revolução Francesa, com suas respectivas Declarações, a inclusão da observância dos Direitos Humanos entre os princípios da Carta da ONU (1945) e a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) representaram mudança qualitativa das relações internacionais.

Com efeito, a Carta de São Francisco, consoante Pierre Dupuy, fez dos Direitos Humanos um dos axiomas da organização, conferindo-lhes uma estatura constitucional no Direito das Gentes.[24]

Certo é que o tema “Direitos Humanos” constitui um dos itens mais importantes da agenda internacional contemporânea. Para analisá-lo de maneira mais sistemática,

convém agora abordar três pontos: a Convenção de Viena; o quadro normativo existente no plano internacional; e a política brasileira na matéria.

B. 2 – A Convenção de Viena e a consagração dos princípios da indivisibilidade, da interdependência e da universalidade.

Após um quarto de século da realização da Iª Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Teerã, a IIª Conferência (Viena, 1993) consagrou os Direitos Humanos como tema global[25] .

A Conferência de Viena conferiu abrangência inédita aos Direitos Humanos ("DH"), ao reafirmar sua universalidade, indivisibilidade e interdependência. Ademais, afastou a objeção de que o tema estaria no âmbito da competência exclusiva da soberania dos Estados.

Quanto à universalidade, foi uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. De fato, só ao final se conseguiu consenso sobre o caráter universal dos DH e se compreendeu que a diversidade cultural não pode ser invocada para justificar sua violação. Assim, ainda que as diversas particularidades históricas, culturais, étnicas e religiosas devam ser levadas em conta, é dever dos Estados promover e proteger os DH, independentemente dos respectivos sistemas. A observância dos DH não pode ser questionada com base no relativismo cultural. Entendeu-se que a universalidade é, na verdade, enriquecida pela diversidade cultural, que não pode ser invocada para justificar a violação dos direitos humanos.

Cuida-se, aqui, de um processo de amadurecimento das idéias relacionadas à dignidade humana mínima e à universalidade do ser humano individualmente considerado, acima de quaisquer particularismos. Os Direitos Humanos passam, então, a ser encarados como sinal de progresso moral[26] .

O que se superou foi a resistência derivada do suposto "conflito de civilizações", aceitando-se a unidade do gênero humano no pluralismo mesmo das particularidades das nações e de seus antecedentes culturais, religiosos e históricos.

Tanto sob o ponto de vista da diplomacia, como sob o ponto de vista do Direito, o avanço foi extraordinário. Contudo, não se pode afirmar que, no campo operativo, o universalismo tenha realmente suplantado o relativismo[27] . Com efeito, os instrumentos jurídicos sobre a matéria têm mais caráter declaratório do que impositivo.

De qualquer sorte, a Declaração de Viena também estatuiu que a proteção dos DH não pode ser questionada com base na soberania. Com efeito, o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a proteção dos DH foi outra conquista conceitual da Declaração. Confirmou-se a idéia de que os DH extrapolam o

domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações. Os DH não são mais matéria de competência exclusiva das jurisdições nacionais. Não se levanta mais a exceção do "domínio reservado dos Estados", em benefício último do ser humano.

É importante sublinhar que a própria Carta da ONU consagra, em seu texto[28] , o princípio da não-ingerência em assuntos de competência interna dos Estados, o que deu ensejo a diversas interpretações no que tange à legitimidade de uma ação da ONU nesse campo. Sucede que o chamado "direito de ingerência" é um dos conceitos abusivos que mais têm prejudicado o trabalho da ONU em favor dos Direitos Humanos. No contexto do direito humanitário, "(...) sua origem remonta ao final dos anos 80, quando os *"Médecins sans Frontières"* encontraram obstáculos governamentais para fornecer auxílio médico e alimentar a populações africanas e asiáticas em áreas conflagradas"[29] .

A idéia de "competência nacional exclusiva" encontra-se, agora, superada pela atuação dos órgãos de supervisão internacionais na proteção dos direitos humanos. De fato, não há noção mais alheia à proteção internacional dos Direitos Humanos que a da soberania"[30] . Por isso mesmo, acredita-se que esse princípio deva ser redefinido em função das aspirações dos componentes do espaço público internacional em plena fase de consolidação.

Ao firmar um tratado qualquer, os Estados abdicam de uma parcela de sua soberania e se obrigam a reconhecer como legítimo o direito da comunidade internacional de observar sua ação interna sobre o assunto de que cuida o instrumento jurídico negociado e livremente aceito. Ademais, o Professor Cançado Trindade (1999) atribui à proteção internacional dos direitos humanos um caráter especial, haja vista que estes prescrevem obrigações visando a garantir o interesse geral, independementemente dos interesses individuais das partes contratantes. Sendo assim, os direitos humanos consagrados em instrumentos internacionais não devem ser limitados, salvo esteja explícito em texto jurídico.

No que tange à indivisibilidade, está superada a dicotomia entre "categorias de direitos"(civis e políticos, de um lado; econômicos, sociais e culturais, de outro). Verificou-se que a teoria das «gerações de direitos» é historicamente incorreta e juridicamente infundada, porque não há hierarquia quanto a esses direitos e porque os argumentos em favor dessa divisão são ultrapassados. Com efeito, os direitos humanos devem ser considerados de maneira eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.

Dado novo, desde o início defendido pelo Brasil, é a interdependência entre democracia, desenvolvimento e DH. O reconhecimento do direito ao desenvolvimento

como direito humano universal foi o maior êxito para os países em desenvolvimento. A Declaração de Viena propõe medidas concretas para a realização do direito ao desenvolvimento, por meio da cooperação internacional, tais como: alívio da dívida externa e luta para acabar com a pobreza absoluta.

Em resumo, certo é que o sistema internacional de proteção do DH saiu fortalecido da Conferência de Viena, eis que quedaram estatuídos princípios fundamentais no caminho da "globalização" dos mecanismos concretos de proteção dos Direitos Humanos.

B. 3 – O quadro normativo existente e a política brasileira de Direitos Humanos

Para expor o arcabouço jurídico existente, convém ressaltar, de início, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), proclamada pela Assembléia Geral da ONU, definiu, pela primeira vez, como "padrão comum de realização para todos os povos e nações" os DH e liberdades fundamentais.

Previu-se, em seguida, a adoção de dois Pactos para a implementação da Declaração. Sucede que, devido a controvérsias Leste-Oeste e Norte-Sul, a elaboração levou 20 anos e outros 10 foram necessários para a entrada em vigor. Por fim, foram adotados, em 1976, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e o Pacto de Direitos Civis e Políticos.[31]

Desde a Declaração Universal de 48 até hoje, a ONU adotou mais de 60 Declarações e Convenções sobre Direitos Humanos. O Brasil é parte de todas as mais significativas:

a) "Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial", adotada em 1965, em vigor desde 1969 e ratificada pelo Brasil em 1968, reuniu o maior número de ratificações;
b) "Convenção para a Eliminação de Discriminação contra a Mulher", adotada em 1979, vigente em 1981 e ratificada pelo Brasil em 1984. Reuniu o maior número de reservas. O Brasil também expressou reservas devido ao Código Civil. Mas, com a Constituição de 1988, foram elas tidas por inconstitucionais;
c) "Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes", assinada em 1984, vigente em 1987 e ratificada pelo Brasil em 1989. Embora a Constituição de 1988 tenha qualificado a tortura como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, o crime ainda não foi tipificado;

d) "Convenção sobre os Direitos da Criança", adotada em 1989, vigente em 1990 e ratificada pelo Brasil em 1990. Ressalte-se que o "Estatuto da Criança e do Adolescente" do Brasil reflete e expande suas disposições, tendo sido qualificado de modelar pela UNICEF.

Quanto ao quadro normativo interamericano, o Brasil ratificou, em 1989, a "Convenção Interamericana para Prevenir e Punir Tortura" e, em 1992, a "Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos" (Pacto de San José).

No que tange à política brasileira de DH, o Brasil conheceu três momentos de evolução de sua atuação na Comissão de Direitos Humanos da ONU. O primeiro vai de 1977 (quando o Chanceler Azeredo da Silveira abordou o tema, pela primeira vez, de maneira abrangente e cautelosa) até 1984. Foi um período de posições conservadoras e defensivas.

O segundo vai de 1985 (quando Sarney anuncia nossa adesão aos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) até 1990. Foi um período de reconhecimento tímido da legitimidade das iniciativas multilaterais de controle das violações de DH. Registre-se que, em 1988, a Constituição Federal estabeleceu, no artigo 4º, que a prevalência dos DH é um dos princípios, que regem as relações internacionais do Brasil.

O terceiro vai de 1991 (com a efetiva redemocratização) até hoje, em que os mecanismos internacionais não configuram atentado ao princípio de não-intervenção. Há reconhecimento pleno da legitimidade dos mecanismo internacionais de proteção. A política brasileira de DH mudou, de fato, com a consolidação das instituições democráticas.

Atualmente, a política brasileira de DH se caracteriza pelos seguintes fatores: a) atuação pautada pela transparência e disposição para o diálogo com órgãos internacionais, autoridades estrangeiras e ONG's; b) adesão a todos os Pactos e Convenções relevantes na matéria; c) valorização dos foros e mecanismos multilaterais; d) valorização da cooperação internacional; e) exigência de atuação internacional para as causas estruturais da violência social.

O Brasil admite a existência de problemas e manifesta o desejo de resolvê-los. Mas, ao expor à comunidade internacional a própria situação interna, procura ressaltar a dimensão socioeconômica da questão. Não esconde seus problemas (haja vista a cobrança de ONG's quanto aos episódios da Candelária, Vigário Geral, Carandiru, índios ianomâmi etc), mas procura mostrar a vinculação com a questão do desenvolvimento. Em outras palavras, procura mostrar a relação entre pobreza, criminalidade, violência

e violação dos DH, o que significa que há causas estruturais a serem consideradas e que tais violações não ocorrem com a conivência do Estado.

O Brasil de hoje não se caracteriza mais pela arbitrariedade de um regime autoritário mas pelas dificuldades de um país democrático em assegurar a proteção dos Direitos Humanos.

Deve ser enfatizado que a política do Brasil de avaliar e expor a própria situação não é para solicitar a indulgência internacional, mas para chamar atenção para a difícil situação socioeconômica de um país em busca de efetivo respeito dos DH e de reconhecimento de seus esforços.

Conclusões

Poder-se-iam elencar três novas características do direito internacional em construção (Weiss, *apud* Aubertin e Vivien, 1998:2-15). A primeira, decorrente das lacunas entre as relações de Estados e de outros atores, é a intersecção das esferas do direito público e do privado, tanto no âmbito nacional como no internacional. Segundo exemplo da professora Nádia de Araújo[32], tudo o que for codificado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) terá conseqüências importantes para contratos privados.

A segunda característica é a crescente utilização de instrumentos legais não-cogentes ou voluntários, sob a forma de declarações de intenções ou de atos unilaterais. Como se a comunidade internacional pudesse *de facto* julgar a ação política dos Estados que se comportam mal. Na Cúpula da Francofonia de 1999, no Canadá, por exemplo, este país propôs sanções aos chefes de governo que violassem os direitos humanos, mas essa «comunidade internacional» restrita se contentou em adotar a proposta do Presidente francês Jacques Chirac de criar um «Observatório dos Direitos Humanos», sem nenhum efeito cogente.

Cabe ressaltar que a sociedade internacional ainda é descentralizada – e assim será muito provavelmente por longo tempo. Ademais, não há, no sistema internacional, nem autoridade superior, supranacional, nem mesmo milícia permanente, que possa tornar obrigatório, sob via de força, o cumprimento das normas. Decorre, portanto, que os Estados sofrem pressões difusas e confusas, mas ainda são os principais responsáveis pela construção do direito internacional e dos direitos humanos, em particular.

Sucede, contudo, que o direito internacional nunca foi tão solicitado no mundo e tão ampliado a questões diversas (Lefebvre, 1997). Nesse sentindo, os primeiros passos do Tribunal Internacional Penal confirmam a retomada do ideal de justiça

internacional. No entanto, para Cançado Trindade (1999), o monitoramento mundial do respeito aos direitos humanos e a inclusão dessa dimensão nos programas das Nações Unidas são etapas importantes para a realização desse ideal.

A terceira é a integração do direito nacional e do direito internacional à medida que os textos internacionais exigem uma harmonização de outras legislações domésticas. Haja vista que os instrumentos internacionais ratificados pelos governos de cada Estado-parte prevalecem sobre as legislações nacionais (ou, ao menos, a ela se equivalem, em igualdade hierárquica), essa evolução parece óbvia. Contudo, a questão dos status normativo das fontes internacionais frente às nacionais não será desenvolvida.

Constata-se, em suma, que o processo cunhado de "globalização" tem surtido efeitos impresionantes na esfera jurídica, haja vista a necessidade de regulação internacional mais consentânea com as demandas atuais da comunidade internacional. O Ministro das Relações Exteriores francês Hubert Védrine concorda com essa afirmação. Apesar da natural diversidade de interesses dos Estados, a idéia de "constitucionalização" das suas regras de conduta dessa comunidade no que se refere à proteção dos direitos humanos é cada vez mais premente, o que implica reforçar a relatividade do conceito de soberania.

Bibliografia

AKZIN, Benjamin. *States and Nations*. New York: Anchor Books, 1966.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. Brasília: Funag, 1994.

ARENDT, Hannah. *Du mensonge à la violence: essais de politique contemporaine*. Paris: Calmann-Lévy, 1972.

BADIE, B. *La fin des souverainetés: l'État entre ruse et responsabilité.* Paris: Fayard, Collection L'Espace du politique, 1999, 306p.

BOUCAULT, C., ARAUJO, N., orgs. *Os Direitos Humanos e o Direito Internacional*, Rio de Janeiro : Renovar, 1999, 336 p.

BRUNSVICK, Y., DANZIN, A. *Birth of a Civilization. The Shock of Globalization*, Paris: UNESCO, 1999, 112p.

CANÇADO TRINDADE, A. *The Application of the Rules of Exhaustion of Local Remedies in International Law.* Cambridge Univ. Press, 1983.

__. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. II, Porto Alegre: Sergio Fabris, 1999, 440p.

CHARTOUNI-DUBARRY, F., AL RACHID, L. «Droit et mondialisation». In: *Politique étrangère*, abr/99, p. 941-946.

CONSTITUIÇÃO do Brasil e Constituições Estrangeiras. Brasília: Senado Federal, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1997.

DRINAN, Robert. *Cry of the Oppressed: the history and hope of the human rights revolution*. São Francisco: Harper & Row, 1987.

FAVRE, J. « L'opinion publique et les relations internationales». In: *Défense Nationale*, 1994, (12), décembre, p.63-70. KRASNER, S. *Sovereignity: Organized Hipocrisy.* Princeton: Princeton University Press, 1999.

FERREIRA FILHO, M. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1991.

FLORY, M. «Mondialisation et droit international du développement». Dans: *Revue Générale de Droit International Public*, 1997, n° 3, Paris, p.609-34.

HURREL, A., WOODS, N., orgs. *Inequality, globalization and world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KRASNER, S. *Sovereignity: Organized Hipocrisy.* Princeton: Princeton University Press, 1999.

LAFER, C. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991

LEFEBVRE, M. *Le jeu du droit et de la puissance. Précis des relations internationales*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997, 504 p.

MACPHERSON, C.B. *Democratic Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1973.

MERCADANTE, A., MAGALHÃES, J., coords. *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais*, São Paulo: Núcleo de Estudos de Controvérsias Internacionais (NECIN/CAPES), 1998, 299 p.

MELLO, C. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1982.

MOREAU-DEFARGES, P. *Un monde d'ingérences.* Paris: Presses de Science Politique, 1997.

O'CONNELL, D. *International Law*. Londres: Stevens, 1970.

REZEK, J. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

_____. *Direito Internacional Público.* São Paulo: Saraiva, 1995.

VIOLA, E., FERREIRA, L., orgs. *Incertezas de sustentabilidade na globalização.* Campinas: Unicamp, 1996.

ZORGBIBE, C. *Le droit d'ingérence.* Collection Que-sais-je? , Paris: P.U.F., 1994.

_____. *Histoire des relations internationales 4 : Du schisme Moscou-Pékin à l'après-guerre froide de 1962 à nos jours*. Paris : Hachette-Pluriel, 1995.

Sites na internet:

CANÇADO TRINDADE, A. A. Discurso proferido no MRE em Brasília, 30.04.1999. Acessível em http://www.mre.gov.br/ibr/Cursos/PALESTRA/Discurso%20Paraninfo%20Prof.HTML

LAMPREIA, L. F. *A Política Externa Brasileira: Continuidade e Renovação*. 16/03/99. Acessível em http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/polext/apresent/apresent.html

Notas

[1] Para uma definição detalhada de «globalização multidimensional», ver Viola (1996).

[2] O Estado tem direito soberano de controlar mensagens que entram no seu território, segundo a Resolução 37-92 da ONU, datada de 10.12.1982.

[3] O número de transnacionais em 1970 situava-se em torno de 7.000; já em 1992, estimava-se em 37.000.

[4] Para uma versão onusiana do tema, ver a entrevista de K. Annan, *The Economist,* 18.09.1999.

[5] Debate realizado entre o Ministro francês das Relações Exteriores, Hubert Védrine, e 80 estudantes no Quai d'Orsay, Paris, junho de 2000. Foi um exemplo chocante de como a juventude francesa exigiu de seu ministro políticas severas contra todos que violam os direitos humanos (denunciados pela imprensa), principalmente Beijing e Moscou.

[6] Cada caso é merecedor de atenção especial. Na Chechênia, por exemplo, a guerra ainda não acabou, e a comunidade internacional fez pressão diplomática, sem influenciar a política de «extermínio de terroristas» de Vladimir Putin.

[7] Esta ONG denunciou, em relatório publicado no dia 29 de março de 2000, não só as violações aos direitos humanos no Reino da Arábia Saudita, como sendo o «pior sistema judiciário do mundo», mas também a indiferença da comunidade internacional. Jornal *Libération*, 30.03.2000, p.14.

[8] Termo utilizado pelo Presidente J. Chirac para descrever esse fenômeno de disparidades múltiplas dentro da sociedade francesa.

[9] Segundo dados comparativos dos relatórios do PNUD dos últimos 30 anos.

[10] Sobre a desigualdade de poder no cenário internacional, ver HURREL, A.,WOODS, N. *Inequality, Globalization and World Politics, 1999.*

[11] Ver nota 5.

[12] Chartouni-Dubarry e Al Rachid, «Droit et mondialisation», 1999.

[13] O conceito de poder é objeto de querelas intermináveis na teoria de relações internacionais. Ele traduz aqui a capacidade de agir na cena internacional (Gounelle, 1998; Lefebvre, 1997), de atores coletivos como G-8 e OTAN, UE ou individuais, como os EUA.

[14] Chartouni-Dubarry e Al Rachid, op. cit.

[15] Entrevista realizada dia 23 de maio de 2000. Ver Boucault e Araujo (1999).

[16] Professor de Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos de Paris. Entrevista realizada no dia 09.03.2000, em Paris.

[17] Ver Krasner, S. *Sovereignity: Organized Hipocrisy,* 1999. Ver também Badie, B. *La fin des souverainetés,* 1999.

[18] Smouts, M.-C. «Du bon usage de la gouvernance en relations internationales», *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, mar/1998, p. 85-94.

[19] Cf. Drinan, R. *Cry of the oppressed: the human rights revolution*. São Francisco: Row Pub,1987.

[20] Nota-se a aproximação do ideal de jurisdição planetária com a criação de tribunais internacionais, como o Tribunal Penal Internacional.

[21] Cf. Lafer. *Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos*. Paz e Terra, 1999, p.141.

[22] Arendt, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1972, p.83.

[23] Hobbes, T. *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin Books, 1979, p.189-201.

[24] Dupuy, P. *La protection internationale des droits de l'homme*, 1980, p.404.

[25] Ressalte-se que ao Brasil coube, por indicação, presidir o Comitê de Redação.

[26] Bobbio. *L 'età dei diritti*, Torino: Einaudi, 1990, p.143-155

[27] Cf. exemplos em: Lindgren Alves, J. *Os Direitos Humanos Como Tema Global*, 1994, p.140.

[28] Art. 2º, # 7.

[29] Lindgren Alves, J . op. cit., p. 38.

[30] Trindade (Cf. apresentação ao livro de Lindgren Alves, J. *Os Direitos Humanos como Tema Global,* 1994)

[31] Desde 1992, o Brasil é parte dos dois intrumentos.

[32] Entrevista realizada no dia 23 de maio de 2000.

CRISE, AÇÃO DO ESTADO E PRAGMATISMO: A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRA DE 1934-1945

Heloisa Conceição Machado da Silva *

RESUMO

O artigo analisa as diretrizes da política de comércio exterior brasileira, no período compreendido entre 1934 e 1945, enfocando as tendências da política econômica externa brasileira, as metas do primeiro governo Vargas e os meios para alcançá-las. São expostas as fases do comércio exterior brasileiro, com ênfase nas tendências da política econômica externa, na assinatura de acordos comerciais com a Alemanha e os Estados Unidos e nas conseqüências da Segunda Guerra Mundial.

ABSTRACT

The article analyses the guidelines of the Brazilian foreign trade policy, from 1934 to 1945, focusing the tendencies of the Brazilian Economic Foreign Policy, the main targets of the first term of president Vargas and the means to reach them. The stages of the Brazilian foreign trade are displayed, emphasizing the tendencies of Economic Policy, the signature o commercial agreements with Germany and the United States and the aftermath of the Second World War.

Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar as diretrizes da política de comércio exterior brasileira, no período compreendido entre 1934 e 1945. Com esse objetivo, o artigo enfocará as tendências da política econômica externa brasileira, as metas do primeiro governo Vargas e os meios para alcançá-las. A política de comércio exterior brasileira entre os anos de 1934 e1945 orientou-se por um crescente realismo, sendo concebida como um instrumento de reforço da economia e do mercado interno. Nessa época, o comércio exterior foi marcado por extensa flexibilidade, devido às condições caóticas do comércio e dos sistemas monetários internacionais. O grau em que a política foi influenciada e mesmo determinada no exterior, em Berlim e em Washington, deveu-se à disposição da política de comércio exterior de se relacionar, por definição, com o cenário internacional. Dessa forma, serão expostas as respectivas fases do comércio exterior brasileiro, dando ênfase às tendências da política econômica externa, à assinatura de acordos comerciais com a

* Pesquisadora Associada do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e mestre e doutorando em História das Relações Internacionais pela mesma universidade.

Alemanha e os Estados Unidos, e, por último, às conseqüências da Segunda Guerra Mundial.

1 – A Política Econômica Externa após o ajuste de 1930

Com a reaquecimento das atividades econômicas brasileiras, após a Crise de 1929, os saldos na balança comercial reduziram-se consideravelmente, conseqüência de uma tendência crescente de conceder prioridade à importação de bens necessários à manutenção de uma taxa razoável de expansão do produto nacional. Em termos de quantidade, as importações de bens de consumo não duráveis e de bens de capital para usos não industriais mantiveram-se em torno de 50% dos níveis alcançados em 1928[1] .

A valorização externa da moeda brasileira ocorrida entre 1934 e 1937 trouxe sérios transtornos a alguns setores industriais ligados ao mercado interno. A conseqüência dessa valorização seria a redução do custo das mercadorias importadas, o que traria efeitos diretos no setor manufatureiro. Enquanto nos anos iniciais da década, a estrutura das exportações manteve-se praticamente inalterada; a partir de 1934, a importância relativa das exportações de café declinou sensivelmente, resultado da diversificação das exportações e, em especial, da notável exportação de algodão[2] .

Para enfrentar essa situação, foram implementadas políticas alternativas para corrigir o desequilíbrio. Um dos objetivos da política econômica externa brasileira era garantir uma oferta adequada de divisas que possibilitasse a liquidação das obrigações financeiras. Para alcançá-la, adotou-se um regime de controle cambial e de importações que possuía como justificativa básica a garantia de obtenção, pelo governo, de divisas a uma taxa de câmbio favorável ao pagamento de seus compromissos financeiros[3] .

Entretanto, a política cambial brasileira gerou protestos em Washington e Londres. A postura norte-americana passou gradativamente a espelhar o real poder de barganha que decorria da posição dos Estados Unidos como principal comprador de café brasileiro. A influência relativa dos grupos de pressão concentrava-se na defesa do multilateralismo, que passou a caracterizar a política comercial norte-americana a partir de 1934[4] .

Os atritos entre o governo brasileiro, o governo norte-americano e, em menor proporção, o governo britânico foram contornados com o envio de uma missão a Washington e Londres. Visando apaziguar as preocupações norte-americanas, o Ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa, comprometeu-se a liberalizar o mercado de câmbio e manter o serviço da dívida[5] .

Em Londres, foi negociado um acordo de descongelamento de atrasados cambiais ingleses ao qual se seguiu acordo similar com os Estados Unidos e demais credores de curto prazo. Ainda em 1934, os países credores e o Brasil decidiram iniciar negociações com o objetivo de acertar um acordo para retornar o serviço dos empréstimos do *Funding Loan* de 1931. Todos os empréstimos externos foram classificados em ordem decrescente de qualidade. A pressão britânica mais uma vez assegurou tratamento mais favorável para os empréstimos em libras por intermédio de Niemeyer[6] . O Brasil comprometeu-se a pagar cerca de 8 milhões de libras por ano até 1938, enquanto os contratos de empréstimos estipulavam um serviço de 24 milhões de libras[7] .

Em março de 1935, a taxa de câmbio para as exportações variou consideravelmente, pois o Conselho Federal de Comércio Exterior autorizou isenções parciais ou totais de venda obrigatória de 35% das cambiais de exportação. Dessa política resultou uma expansão de 20% no valor das exportações entre 1935 e 1936, enquanto o nível de importações manteve-se praticamente constante [8] . Não obstante as dificuldades relativas ao balanço de pagamentos, a economia continuou a crescer 6,5% ao ano entre 1934 e 1937. A alta nos preços das importações permitiu a utilização da capacidade ociosa na indústria, enquanto a contínua adoção de políticas fiscal, cafeeira, monetária e creditícia expansionista permitiu a sustentação da demanda[9] .

A política de aquisição e destruição dos estoques de café permaneceu inalterada em relação à adotada a partir de 1933. Porém, o fraco desempenho da agricultura contrastou com o da indústria. O produto agrícola cresceu pouco mais de 2% ao ano de 1934 a 1937, ao passo que o industrial cresceu mais de 11% ao ano. O maior índice de crescimento encontrava-se nos gêneros não tradicionais, tais como borracha, papel, cimento, metalurgia, química e têxteis. No entanto, ao final da década, a participação desse setor no valor adicionado industrial agregado era ainda bastante modesta, em particular no caso dos gêneros produtores de bens duráveis de consumo e de bens de capital, cuja participação no valor agregado industrial era de 2,5% e 4,9% respectivamente[10] .

2 – Política de Comércio Exterior

No que diz respeito à política comercial brasileira, coube ao Ministério das Relações Exteriores buscar novos mercados para os principais produtos da pauta de exportação. Até 1933, o Itamaraty chegou a assinar trinta acordos comerciais que incluíam a mútua e irrestrita cláusula de nação mais favorecida (NMF). Entretanto, até meados da década de 1930, todos os tratados foram denunciados pelo Brasil. Segundo

este país, a absoluta maioria de seus parceiros estava recorrendo a uma série de artifícios para tornar sem efeito a cláusula de nação mais favorecida. Em conseqëncia, verificou-se uma reorientação na política comercial brasileira. Esta deixou de lado suas aspirações liberais, adotando uma atitude mais pragmática, de acordo com os interesses nacionais.

A partir dessa nova tendência da política de comércio exterior brasileira, merecem destaque as conseqüências do regime de comércio de compensação com a Alemanha e do acordo comercial com os Estados Unidos em 1935. Com relação aos demais parceiros comerciais, as tentativas brasileiras no sentido de reduzir as barreiras à entrada de seus produtos não tiveram sucesso. Em parte, pela tendência das nações em concentrar suas compras nas colônias, por meio da *Imperial Preference*, como também, devido às dificuldades em oferecer concessões recíprocas[11] .

Ainda no sentido de negociar acordos incondicionais que incluíam a cláusula de nação mais favorecida, as autoridades norte-americanas, logo após a investidura de Roosevelt na Presidência dos Estados Unidos, propuseram concretamente ao Brasil o início das conversações para assinatura de um acordo de reciprocidade. Lima e Silva, Embaixador do Brasil em Washington, solicitou ao Departamento de Estado as bases do acordo. Estas seguiriam o início de negociações preliminares na seguinte base: “ (...) o Brasil consideraria as concessões tarifárias que pudesse oferecer aos produtos norte-americanos, dando-lhes condições de concorrência com os europeus e desestimulando a indústria nacional. Por outro lado, os Estados Unidos comprometer-se-iam a manter as principais exportações brasileiras livres de tributos (...)”[12] .

A proposta norte-americana deixou as autoridades brasileiras em uma situação bastante delicada. De um lado, não poderiam reduzir as tarifas alfandegárias, porque perderiam importante fonte de arrecadação e também provocariam o ressentimento de parte das atividades industriais brasileiras. Por outro lado, o Brasil enfrentava o problema de suas dívidas externas e o Departamento de Estado praticamente condicionou sua solução ao acordo de reciprocidade[13] .

No Brasil, a repercussão do acordo foi contraditória. Osvaldo Aranha, nomeado Embaixador do Brasil em Washington, defendeu as condições do acordo, argumentando que, na ausência de um acordo comercial com os Estados Unidos, o café seria certamente taxado. Getúlio Vargas, por sua vez, recomendava que se deveria observar o novo entendimento com os Estados Unidos de um ponto de vista alto, que ultrapassasse os interesses materiais e exprimisse finalidade política de cooperação e colaboração[14] .

Paralelamente às negociações do acordo de reciprocidade com os Estados Unidos, o Brasil negociava um acordo comercial com a Alemanha. As conversações

para a celebração de um acordo de compensação iniciaram-se em 1934, quando o governo do Reich, dirigido por Adolf Hitler, enviou uma delegação especial, sob a chefia do Ministro Kiep, à América Latina com o objetivo de negociar a transferência das importações de matérias-primas e produtos coloniais para aqueles países, que concessões fizessem às exportações da Alemanha. Kiep estava disposto a garantir ao Brasil quotas fixas e mesmo maiores no fornecimento de alguns produtos, principalmente o café, desde que resolvida a questão das cambiais e dos créditos bloqueados[15] .

Tal proposta era bem acolhida no Brasil, pois tratava-se de não perder o mercado alemão, que absorveria os produtos brasileiros que não eram exportados para os Estados Unidos tais como: arroz, carnes e couros do Rio Grande do Sul, bem como algodão do Nordeste e de São Paulo, além do tabaco e do cacau da Bahia[16] . Também a possibilidade de trocar matérias primas, sobretudo o algodão, por peças de artilharia e outros artigos bélicos para a Marinha e o Exército afigurava-se sobremodo atraente, pois o Brasil precisava rearmar-se e não dispunha de divisas para fazê-lo.

Os Estados Unidos protestaram contra o acordo comercial com a Alemanha por estarem empenhados em propagar as práticas liberais com base no tratamento de nação mais favorecida[17] . Por outro lado, Osvaldo Aranha criticou a negociação do acordo com base no argumento de que, para o Brasil, a Alemanha era de importância menor, do ponto de vista comercial, quando comparada aos Estados Unidos. Marcos de Souza Dantas, Diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, inclinava-se pelos alemães, assim como o Ministro da Fazenda Artur de Souza Costa.

Essas divisões deixavam Vargas em situação bastante delicada, pois a Alemanha queria o acordo de compensação ou não compraria do Brasil. Por fim, o governo brasileiro firmou o tratado de reciprocidade com os Estados Unidos. Não obstante todos os inconvenientes e, apesar de toda oposição norte americana, um acordo teuto-brasileiro foi assinado em 1934, estabelecendo o comércio de compensação como forma básica para o intercâmbio de mercadorias entre os dois países e fixando quotas para importação alemã de alguns produtos. Esta última cláusula devia-se ao interesse brasileiro em assegurar a manutenção de uma proporção fixa entre importações alemães de café e de algodão[18] .

A escassez de divisas a afetar toda a América Latina favoreceu a ofensiva comercial da Alemanha. No caso do Brasil, a participação da Alemanha nas suas exportações subiu de 13,3%, em 1934, para 16,5%, em 1935, enquanto seu percentual nas importações pulou de 14,02% para 20,44% no mesmo período. O Brasil beneficiou-se com o comércio de compensação na medida em que teve condições de importar manufaturas, sem o dispêndio de divisas. No caso da Alemanha, esta pôde abastecer-

se de produtos agrícolas e matérias-primas de que necessitava, viabilizando também o escoamento de sua produção industrial, em detrimento da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. A participação da Grã-Bretanha nas importações do Brasil declinou de 17,14%, em 1934, para 12,43%, em 1935[19]. No caso dos Estados Unidos, uma análise detalhada das importações do Brasil, em 1935, demonstra que o sistema de marcos de compensação afetara seriamente todas as classes de manufaturas norte-americanas.

No entanto, quando o governo de Getúlio Vargas, em 1935, comunicou ao Departamento de Estado em Washington que renovaria o acordo de compensação com a Alemanha, os Estados Unidos exprimiram sua apreensão. O Secretário de Estado, Cordel Hull, declarou que o governo norte-americano não se opunha a um acordo entre o Brasil e a Alemanha, desde que realizado em bases liberais, como também, afirmou que aquele sistema de intercâmbio bilateral de restrições e discriminações era nocivo à expansão do comércio internacional, uma vez que deslocava os produtos norte-americanos do mercado brasileiro[20]. A participação alemã nas importações brasileiras saltou de 14,02%, em 1935, para 25%, em 1938. Os Estados Unidos embora obtivessem do Brasil, em 1935, um tratado de comércio com a cláusula de nação mais favorecida, apenas subiu de 23,67% para 24,02%. A Grã-Bretanha, por sua vez, despencava de 17,14% para 10,04%, abaixo da Argentina com 11,08%[21].

Um dos fatores que favorecia o comércio teuto-brasileiro era a possibilidade de adquirir equipamento para o Exército e a Marinha, com o pagamento não em câmbio – escasso – mas em marcos de compensação, ganhos por meio da venda de produtos primários excedentes. O Estado Maior das Forças Armadas, em meados de 1934, já estava pensando em acordos bilaterais envolvendo uma troca de produtos primários por navios, como meio de renovar a frota. Com efeito, o Ministro das Relações Exteriores, Macedo Soares, promoveu ativamente essa idéia[22].

Esse tipo de acordo, além de favorecer o comércio com a Alemanha, beneficiava também as trocas com a Itália, uma vez que, no caso específico da Marinha, esta queria encomendar submarinos, possivelmente, de estaleiros italianos, que também já haviam indicado sua disposição de aceitar matérias-primas em pagamento. As autoridades em Roma estavam interessadas principalmente em algodão, mas o Itamaraty esperava forçar o comércio com uma série de produtos. A essência das “vantagens maiores” que o governo esperava obter na conclusão conjunta dos acordos era a penetração no mercado italiano com vários produtos, e não somente o algodão em que o próprio Mussolini inicialmente insistiu. No entanto, Roma inicialmente consentiu em receber 60% do pagamento em algodão e 40% em outros produtos[23].

No caso do Exército, a Alemanha seria o melhor meio para adquirir material bélico. As autoridades brasileiras, em seus encontros com a delegação comercial alemã,

expressaram interesse na compra de equipamento bélico com marcos de compensação, oriundos do aumento de exportações para a Alemanha. Ansiosa para estimular o rearmamento e o programa de recuperação industrial do Reich, Berlim concordou com a idéia de receber matérias-primas e alimentícias em troca de encomendas oficiais brasileiras[24] .

A continuação dos problemas financeiros, que dificultavam a realização de compras de material em câmbio estrangeiro, acabou por identificar os interesses militares com a política comercial alemã. O déficit orçamentário para 1934 fora considerável, e, até meados de 1935, o governo enfrentava um déficit de aproximadamente 500.000 contos[25] . Um dos resultados do levante comunista, em fins de novembro, foi um aumento nas despesas da Polícia Federal e das Forças Armadas. Essa pressão financeira fez com que o estoque de marcos de compensação, amontoados no Banco do Brasil, tivesse crescente atratividade como meio de satisfazer aos líderes descontentes do Exército.

Em 1936, as negociações entre os dois países giraram em torno de uma proposta feita por um consórcio particular alemão-brasileiro, a Sociedade Internacional de Comércio (SOINC), e endossada por Berlim, no sentido de a SOINC agir como intermediária em uma troca de café por equipamento militar e ferroviário. A proposta foi bem acolhida no Rio de Janeiro. Souza Costa, Ministro da Fazenda, recomendou a Vargas que qualquer entendimento comercial com Berlim ficasse dependente da assinatura de um contrato de armamentos.

A Alemanha, por sua vez, prometeu fornecer qualquer quantidade de material bélico terrestre, aéreo e naval. Com efeito, em junho de 1936, não obstante todas as declarações ao governo norte-americano de que o comércio bilateral com a Alemanha seria restringido, o Brasil e a potência européia concluíram um acordo de cavalheiros confidencial, consistindo em notas separadas sobre um aumento das quotas respectivas de importações e sobre o plano da SOINC[26] .

A crise da Romênia e a eclosão da Guerra Civil Espanhola criaram dúvidas em relação a encomendas em uma Europa que pudesse ser lançada numa conflagração geral em futuro próximo. Mas não havia outros fornecedores e o estado das finanças nacionais continuava a dificultar quaisquer pagamentos em moeda. Os marcos de compensação, por outro lado, estavam se acumulando no Banco do Brasil, e, até o final de 1936, chegariam aos 18 milhões.

A casa Krupp jogou permanentemente com esta vantagem, oferecendo receber até 80% do pagamento em moeda bloqueada. A nomeação do General Eurico Gaspar Dutra para Ministro da Guerra, em dezembro de 1936, garantiu o contrato para a Krupp, sendo esse militar sabiamente favorável ao equipamento alemão. Alguns dias depois,

foi assinado um contrato para 100 peças de artilharia leve de campanha, sendo os marcos de compensação ganhos nas vendas de matérias primas usados para cobrir quatro quintos do custo[27] .

Com o advento do Estado Novo, em novembro de 1937, houve uma aproximação ideológico-política entre o Brasil e os países do Eixo. No entanto, tal aproximação não abalou as relações com os Estados Unidos. O problema surgiu com a suspensão do serviço da dívida e complicou-se ainda mais quando Vargas decretou o monopólio do câmbio pelo Banco do Brasil[28] . Os empresários norte-americanos afirmavam que os Estados Unidos não deveriam reconhecer o Estado Novo, caso se confirmasse a suspensão dos serviços da dívida externa brasileira. No que diz respeito à política cambial, esta afetou as companhias de trigo e gasolina, que só recebiam cobertura cambial para as importações efetivas e não para as consignações a longo prazo, como costumava acontecer[29] .

Essas dificuldades, porém, não abalaram politicamente as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, pois ao governo Roosevelt não interessava quebrar a política de boa vizinhança e não desejava discutir, nessa base, suas relações com o Brasil. O próprio Embaixador Jefferson Caffery considerou desinteressante pressionar o governo Vargas para uma definição sobre o problema das dívidas externas, devido à extrema precariedade da situação do câmbio[30] .

No entanto, subsistia a questão do acordo de compensação com a Alemanha, a que os Estados Unidos se opunham[31] . Em 1938, o Departamento de Estado tentou impedir que o governo Vargas renovasse o acordo de compensação com a Alemanha. O Ministro da Fazenda, Arthur de Souza Costa, considerava o mercado alemão muito importante para que o Brasil o desprezasse. Os Estados Unidos, por sua vez, alegavam que o acordo de compensação com a Alemanha deslocava os produtos norte-americanos do mercado brasileiro. Os alemães, por outro lado, alegavam que o III Reich não precisava, necessariamente, comprar café e algodão do Brasil e prometiam negociar com outros países, caso persistissem os obstáculos[32] .

No Brasil, os produtores de café e de algodão lutavam pela concretização do acordo com a Alemanha e atribuíam a atitude dos Estados Unidos de dificultar a venda de algodão brasileiro ao fato de que eles pudessem colocar seu próprio produto na Alemanha[33] . Outro fator que favorecia diretamente o comércio teuto-brasileiro era a necessidade de reequipar as Forças Armadas. O Ministério da Guerra preferia os contratos com a Krupp para o financiamento de material bélico. Esta preferência relacionava-se ao preço, ao prazo de entrega e à capacidade técnica.

O elo entre as necessidades militares e a política comercial foi fortalecido ainda mais em 1937, quando a Krupp conseguiu o principal contrato no programa de

armamentos brasileiros. Várias firmas européias participaram da concorrência para tal encomenda, mas o comércio de compensação mais uma vez deu a vantagem decisiva à empresa alemã[34] . Porém, a inabilidade do Embaixador Karl Riter, ao provocar forte atrito diplomático com o Chanceler Osvaldo Aranha por causa do fechamento do Partido Nazista, acabou por tornar as relações teuto-brasileiras tensas no ano de 1938. Dentro do governo Vargas, setores favoráveis aos Estados Unidos levaram o Banco do Brasil a suspender as operações com marcos compensados.

As medidas de repressão ao nazismo no Brasil constituíram outro fator de desentendimento entre os dois países. Para conter essa maciça influência alemã nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, o governo Vargas assinou um decreto em 18 de abril de 1938 proibindo o funcionamento dos partidos políticos estrangeiros no Brasil, como também intensificou a campanha nacionalizadora nos Estados do Sul[35] . Apesar dessas medidas de nacionalização das colônias estrangeiras, Vargas pretendia melhorar o relacionamento com a Alemanha. Em janeiro de 1939, o Banco do Brasil restabeleceu o livre comércio com base na compensação de marcos dentro dos contingentes combinados. Fortes interesses comerciais explicavam o comportamento de Vargas. Em 1938, o Brasil colocara-se em sexto lugar entre os fornecedores da Alemanha, e obtivera, exportando mercadorias no valor de RM 214,3 milhões, um saldo favorável de RM 53,0 milhões, bem superior ao registrado em 1937[36] . Com relação à importação, apesar de todos os problemas, o Brasil fora, em 1938, o país que mais importou produtos da Alemanha, no valor de RM 161,3 milhões, a suplantar os Estados Unidos[37] .

Com a oitava Conferência Interamericana realizada em Lima, em 1939, os Estados Unidos aproximaram-se ainda mais do Brasil[38] . Logo após a Conferência, o Presidente Roosevelt escreveu a Vargas pedindo-lhe que enviasse seu Chanceler, Osvaldo Aranha, a Washington a fim de resolver os problemas que interessavam aos dois países. No Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, esboçaram-se planos de desenvolvimento econômico para o Brasil, abandonando-se as soluções a curto prazo, tais como a concessão de créditos para o descongelamento de atrasados. Estas propostas demonstraram o clima favorável das relações bilaterais que possibilitou a visita da Missão Aranha aos Estados Unidos em princípios de 1939[39] .

A agenda incluía questões relacionadas à defesa nacional, às relações comerciais, à dívida pública externa e ao tratamento recebido pelos investimentos diretos norte-americanos no Brasil, a serem discutidos com o Departamento de Estado, bem como assuntos ligados à política cambial; e ainda a criação de um Banco Central e planos de desenvolvimento de longo prazo na órbita do tesouro norte-americano. Porém, a derrota do Secretário Morgenthau, em uma crise entre o Tesouro, o

Departamento de Estado e o Eximbank a respeito das questões bilaterais prioritárias entre os Estados Unidos e o Brasil, contribuiu para que os resultados da Missão fossem bastante limitados, se comparados à agenda inicial[40] .

Com efeito, acertou-se apenas a concessão de um crédito por meio do Eximbank de US$ 19,2 milhões para descongelar os atrasados comerciais e financeiros norte-americanos bloqueados no Brasil[41] . Como contrapartida pela concessão de créditos, Aranha comprometeu o Brasil a adotar uma política cambial liberal, a pôr obstáculos ao comércio de compensação teuto-brasileiro e a retomar, no curto prazo, o serviço da dívida externa[42] .

Com relação à instalação de um complexo siderúrgico, tanto os Estados Unidos, como a Inglaterra, não tinham o menor interesse em resolvê-la ou permitir que o governo Vargas a equacionasse. As firmas Schlunion, Siemens, Demag e Krupp dispuseram-se a financiar a instalação de um complexo siderúrgico. Entretanto, tais propostas defrontaram-se com severos obstáculos, conquanto a Krupp admitisse que o Brasil pagasse ¾ de seu total com marcos compensados, percentual que o Brasil facilmente poderia obter exportando café e algodão para a Alemanha[43] .

Getúlio Vargas nem se recusara, nem se comprometera com as propostas apresentadas pelas firmas alemães para a instalação da siderúrgica, continuando a aguardar o resultado das negociações com os Estados Unidos. As atenções do governo norte-americano, porém, concentravam-se nas questões de segurança, devido ao desenvolvimento da propaganda nazista no continente. O Embaixador Carlos Martins comunicou a Vargas que a United States Steel Co. manifestara seu desinteresse na instalação da siderurgia no Brasil, entre rumores de que o Departamento de Estado condicionara a questão ao pagamento da dívida externa. Cordell Hull, Secretário de Estado norte-americano, negava que a desistência da United States Steel Co. se relacionasse com o caso da dívida externa, mas sim com a incapacidade financeira do grupo[44] .

A notícia de que a Krupp se interessava pelo plano siderúrgico brasileiro, publicada no New York Times, alvoroçou então os círculos políticos e financeiros dos Estados Unidos, principalmente porque a guerra alastrava-se na Europa, com as sucessivas vitórias de Hitler, o que, naturalmente, fortaleceria os setores nazifascistas do governo Vargas[45] . Por outro lado, Getúlio sabia que dificilmente poderia manter o Brasil neutro, muito menos favorável ao Eixo, caso os Estados Unidos participassem do conflito. Porém, as negociações estavam difíceis em 1939-1940. Os Estados Unidos procuravam ganhar tempo, como também não estavam interessados no projeto siderúrgico.

Os sucessos militares dos alemães na Europa, em 1940, repercutiram no Brasil e dividiram as opiniões, inclusive no seio do governo, onde havia simpatizantes do Eixo, como os Generais Dutra e Góes Monteiro, e das democracias, como Osvaldo Aranha. Nessa conjuntura, Getúlio Vargas pronunciou discurso a bordo do encouraçado *Minas Gerais*, em 11 de junho de 1940, no qual fez elogios aos sistemas totalitários de governo, como também defendeu uma plataforma de política interna estatizante e fez uma declaração de neutralidade em face da guerra na Europa. O discurso teve ampla repercussão nas capitais dos países do Eixo. Na Alemanha, foi acolhido como indicativo de que o Brasil manter-se-ia neutro. Nos Estados Unidos, o discurso alarmou os círculos de Washington, apesar de Vargas dar garantias de que o governo brasileiro não se afastaria da solidariedade pan-americana. Em verdade, Vargas queria fazer com que os Estados Unidos compreendessem que a lealdade brasileira possuía um preço e que era chegada a hora de pagá-lo.

Em 29 de junho de 1940, Getúlio declarou que não havia motivos de espécie alguma que aconselhassem o Brasil a tomar partido por qualquer dos povos em conflito, mas afirmou que não afastaria o Brasil da política de cooperação continental. Nesse sentido, os discursos dos dias 11 e 29 de junho de 1940 tiveram os efeitos desejados. As autoridades alemãs, em negociações diretas e secretas com Vargas, mostraram disposição de comprar produtos brasileiros, algodão principalmente, após o término da Guerra[46]. Paralelamente, os Estados Unidos mostraram disposição para dar andamento às negociações para implantação da siderúrgica.

Em agosto de 1940, os Estados Unidos asseguraram um crédito inicial de 20 milhões de dólares para a instalação da siderúrgica por uma empresa do Estado brasileiro. Além do relativo à siderurgia, os governos de Washington e Rio de Janeiro chegaram a um acordo sobre o fornecimento de café ao mercado norte-americano, sobre a participação brasileira no mercado canadense de algodão e sobre a venda de minerais estratégicos aos Estados Unidos[47].

3 – Comércio Exterior em Tempo de Guerra

A precipitação dos acontecimentos no cenário mundial, após a eclosão da Segunda Guerra Mundial, mudou a conjuntura do comércio internacional e exigiu providências mais drásticas por parte das autoridades brasileiras. Graças ao bloqueio naval britânico, as relações comerciais com a Alemanha deterioraram-se. Entre 1939 e 1940, a participação alemã no total das importações brasileiras diminuiu de 25% para apenas 2%, e, no total das exportações brasileiras, as compras feitas pela Alemanha caíram de 19% para 2,8%. Porém, a deterioração das relações comerciais teuto-brasileiras

não implicou rompimento das relações diplomáticas. A posição de neutralidade era conveniente para o Brasil, não só por compartilhar plenamente com a reivindicação dos militares, mas, sobretudo, porque a neutralidade brasileira era a melhor opção para barganhar, com êxito, a construção de uma usina siderúrgica, fosse com os Estados Unidos ou com a Alemanha.

Visando evitar alguma recuperação do poder de compra externo da moeda, as autoridades brasileiras tomaram a iniciativa de fixar a taxa cambial:

> "(...) O Decreto-lei 1201, de 8.4.1939, havia implantado um novo regime cambial, dividindo o mercado em três categorias: o câmbio oficial, alimentado pela entrega obrigatória ao Banco do Brasil de 30% das cambiais de exportação dos principais produtos da pauta; o câmbio livre especial, onde se processavam os pagamentos decorrentes do movimento de capitais, englobando amortizações, remessas de lucros, dividendos, *royalites* e patentes, bem como remessas pessoais; e o câmbio livre, correspondente aos encargos das importações e serviços correlatos (...)" [48] .

A oferta de divisas nesse mercado provinha dos 70% restantes das cambiais dos principais produtos de exportação e de 100% das cambiais dos demais produtos de menor participação na receita das exportações. Ainda em 1939, foi alterado o imposto sobre as operações cambiais para 5% nas operações do mercado livre e para 10% nas demais vendas de câmbio[49] .

Ao longo do período da II Guerra (1939 – 1945), e, até o início de 1947, esse regime cambial permaneceu inalterado, ou seja, correspondendo aos limites traçados pelo Decreto-lei 1201. Entretanto, as próprias condições do comércio internacional durante a II Guerra encarregavam-se de seu autocontrole, em virtude tanto da redução na demanda externa quanto das limitações na oferta de produtos de importação, ambas adicionalmente dificultadas pela escassez de transporte marítimo[50] .

À medida que a II Guerra fazia sentir seus efeitos, outras providências tornaram-se necessárias. Ainda na tentativa de melhorar as disponibilidades cambiais, foram iniciados os pagamentos do serviço da dívida, conforme regulamentação do Decreto-lei 2085, de 8.3.1940, diminuindo, de um modo geral, a 50% os pagamentos de acordo com o esquema Osvaldo Aranha[51] .

Também em 1940, realizou-se a III Conferência Interamericana do Café, a qual concretizou o espírito de solidariedade continental na adoção de quotas nacionais de exportação. Nessa Conferência, ficou estabelecido uma quota anual de 9,3 milhões de sacas de café brasileiro para os Estados Unidos. No mesmo ano, o *Export and Import Bank* norte-americano autorizou ao Brasil um crédito rotativo de US$ 25 milhões em

parcelas de US$ 5 milhões, a juros de 3,6% ao ano, para aliviar seus problemas de balanço de pagamentos[52].

Nessas circunstâncias, o governo Vargas vinha imprimindo à política exterior brasileira um movimento de crescente alinhamento com os norte-americanos. Esse movimento permitia um processo de barganha permanente, que perseguia certos objetivos econômicos, políticos e militares. Nos termos em que foi formulada a política hemisférica, a proteção da área mais avançada do nordeste brasileiro foi escolhida como alvo estratégico dos planos militares norte-americanos para defender a frente atlântica. As análises feitas pelo Departamento de Guerra em Washington levaram à conclusão de que somente os Estados Unidos poderiam proteger a costa do Nordeste e que essa seria uma necessidade inadiável[53].

Os militares brasileiros, por sua vez, reconheciam sua vulnerabilidade e pretendiam superá-la fortalecendo as Forças Armadas para defender o Nordeste por conta própria. Mas, para atingir esse objetivo, era necessário obter armamentos através de acordos com Washington. Entretanto, a posição tradicional do Departamento de Estado norte-americano até a eclosão da II Guerra era de desaprovar a venda de armamentos à América Latina, cujas forças armadas vinham sendo supridas e treinadas pela Alemanha e Itália. Nessa perspectiva, a colaboração entre Brasil e Estados Unidos nos projetos de defesa do Hemisfério desenvolvia-se com dificuldades e desconfiança. Tal desconfiança devia-se ao fato de muitos oficiais brasileiros de alta patente possuírem opiniões favoráveis ao Eixo[54].

No entanto, a esse fator, somava-se outro. Os Estados Unidos achavam-se materialmente impossibilitados de fornecer equipamento bélico, haja vista que todos os excedentes disponíveis estavam sendo utilizados para seu próprio suprimento interno e para o da Grã-Bretanha. Por essas limitações, os norte-americanos atrasavam o envio de armas ao Brasil enquanto formulavam planos para invadir as bases nordestinas. Além dessas limitações, acrescenta-se o fato de Brasil e Estados Unidos divergirem quanto ao que consistiam as necessidades básicas em termos de armamentos. Nesse sentido, o equipamento requisitado pelos militares brasileiros deveria ser utilizado para fins de segurança interna. Do ponto de vista brasileiro, essa posição limitada não era agradável, pois os militares aspiravam desempenhar um papel mais ativo e, conseqüentemente, desejavam ver-se rearmados[55].

Após intensas negociações, o governo norte-americano manifestou-se disposto a abrir um crédito de 100 milhões de dólares destinado à compra de material bélico. O *Export and Import Bank* concedeu 12 milhões de dólares ao Exército Brasileiro para a aquisição de armamentos e 1 milhão à fábrica de motores, a juros de 4% ao ano, com prazo de 5 anos para amortizações. O governo de Washington receberia os pagamentos

nos 2 primeiros anos sob forma de minérios e outras matéria primas. Em julho de 1941, os Generais Dutra, Ministro da Guerra no Brasil, e Miller, chefe da Missão Militar Norte-Americana, assinaram um acordo para a criação do *Brazilian American Joint Group of Officers.* Nesse sentido, os Estados Unidos concederam empréstimos nos termos do *lend and lease* para o arrendamento do material bélico ao Brasil[56] .

Em conseqüência, o Ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa, liquidou o contrato com a Krupp e suprimiu as linhas aéreas controladas pelos países do Eixo, ou seja, a Lati e a Condor. O governo em Washington providenciou para que a Pan American Air Lines ocupasse o lugar da Lati e estabelecesse comunicação entre o Brasil e a Europa. No entanto, a operação militar norte-americana no Nordeste brasileiro vinha sendo repetidamente obstaculizada pela posição assumida pelos militares brasileiros. Para estes, as tropas militares norte-americanas só poderiam penetrar no Brasil caso se generalizasse a convicção de um iminente ataque armado[57] .

Logo após a entrada dos Estados Unidos no conflito bélico, após o ataque a Pearl Harbour, em dezembro de 1941, teve lugar no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, a III Reunião dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. Além de recomendar a ruptura das relações diplomáticas com o Eixo, a reunião assegurou aos norte-americanos a compra exclusiva de materiais estratégicos e o controle absoluto de sua distribuição no continente nos anos seguintes[58] .

Embora tivessem obtido uma indiscutível vitória na Conferência, os Estados Unidos tiveram que negociar longamente com o Brasil a decisão fundamental sobre o rompimento das relações com o Eixo. O próprio chefe da delegação norte-americana, o Subsecretário de Estado, Summer Welles, teve que negociar com o governo Vargas o apoio brasileiro aos Estados Unidos e, também, incluiu Warren Pierson, Presidente do *Eximbank*, em sua delegação. Pierson apresentou ao governo brasileiro um plano que previa:

> "(...) abertura da mina Itabira; a melhoria de acesso ferroviário para transportar minério até Vitória; um empréstimo à Central do Brasil para transportar grandes cargas de manganês e ferro para o Porto do Rio de Janeiro; e o melhoramento deste (...)" [59] .

O governo brasileiro, por sua vez, negociou as bases gerais do alinhamento à política norte-americana. O Brasil apoiaria as resoluções propostas pelos Estados Unidos, e estes se comprometeriam a fornecer armamentos para o reequipamento das Forças Armadas Brasileiras. A regulamentação dessas diferenças deu-se em 3 de março de 1942, quando o Brasil beneficiou-se do programa *lend-lease* do governo de Washington para a compra de armamentos. Pelo acordo, os Estados Unidos enviariam

ao Brasil armas e munições no valor de 200 milhões de dólares. O governo brasileiro pagaria 35% do custo desses materiais, mediante seis pagamentos entre 1943 e 1948[60].

Foram obtidos créditos de 100 milhões de dólares para mobilizar recursos e 5 milhões para a produção da borracha por meio do *Eximbank*. Vários programas de assistência técnica tiveram início, bem como foi assegurado o envio de equipamentos militares ao Brasil. Por sua vez, os militares norte-americanos obtiveram permissão para construir quartéis, barracas e outras acomodações no Nordeste brasileiro. Esses acordos prepararam o caminho para uma colaboração mais permanente entre os dois governos e suas respectivas forças armadas, o que se efetuaria com um acordo político militar de defesa, assinado secretamente em maio de 1942[61].

Dentre as medidas de colaboração de maior amplitude discutidas, merece menção o envio da Missão Técnica Norte-Americana ao Brasil, conhecida como Missão Cooke, que fez várias recomendações para estimular a produção de artigos essenciais e escassos, a criação de indústrias para a substituição de importações durante a II Guerra, a conservação do sistema de transportes, como também, a constituição de bases sólidas para o desenvolvimento industrial[62].

Após a Conferência de 1942, saíram da pauta do comércio exterior brasileiro todos os países inimigos ou por eles ocupados, o que, em parte, já era fato consumado devido à guerra submarina, à falta de transporte e à redução das trocas comerciais com os países envolvidos no conflito bélico. No caso específico das importações, foram reduzidos os volumes e elevaram-se os preços. Este foi um reflexo da oferta decrescente, das dificuldades de transporte e do encarecimento dos seguros. Nesse caso, o fato característico e crítico foi a perda de abastecimento de alguns produtos fornecidos pela Alemanha[63].

Certos produtos foram substituídos por outras fontes, tais como a Inglaterra e os Estados Unidos, como no caso do grupo máquinas, aparelhos, instrumentos, veículos e acessórios. Entre 1939 e 1942, a redução desses volumes foi de 67,9%, o que resultou em queda vertical de equipamentos para indústria de 73,9%. A eliminação da Alemanha e de outros países industrializados da Europa, bem como as restrições impostas pela economia bélica foram decisivas para esse setor[64].

Outros países europeus continuaram a ser fornecedores, porém suas contribuições foram muito pequenas. No caso da América do Sul, as importações brasileiras foram mantidas, graças ao fornecimento de trigo da Argentina e de matérias-primas de países como Chile, Peru e Venezuela. Contribuições também vieram da União Sul Africana, Índia e Canadá. Entretanto, o hiato deixado pela guerra foi preenchido, em grande parte, pelos Estados Unidos[65].

Com relação às exportações, merecem destaque os acordos assinados entre Estados Unidos e Brasil, no período de março a outubro de 1942. Tais acordos estabeleciam um plano de compras de produtos brasileiros, obrigando os norte-americanos a adquirirem certas quantidades, algumas vezes, abrangendo todas as disponibilidades exportáveis a preços mínimos pré-fixados. O valor dos acordos era de US$ 234 milhões, sendo os produtos visados: aniagem, babaçu, borracha, cacau, café, castanha do Pará, linters de algodão, mamão, mamona, minério de ferro e timbó[66] .

Além da assinatura dos Acordos de Washington para o fornecimento de produtos aos Estados Unidos, a conjuntura bélica criou uma oportunidade sem par para a capacidade exportadora de manufaturados, uma vez que a retração da concorrência dos países industrializados europeus e norte-americanos revelou-se um estímulo positivo para a diversificação das exportações brasileiras. Dessa forma, vários países hispano-americanos passaram a comprar produtos industriais brasileiros, principalmente tecidos. O principal mercado para tais produtos fora a Argentina. Diversos fatores influenciaram para que ela assumisse essa supremacia. Dentre eles, destacam-se: maior facilidade de transporte, poder de compra e o fato de as fontes européias de importações platinas de manufaturados leves encontrarem-se eliminadas pela conflagração[67] .

Ainda em setembro de 1941, o governo argentino enviou uma missão ao Rio de Janeiro para negociar um entendimento comercial. Após a conclusão do acordo, a expansão das vendas de artigos de rayon, lã e algodão cresceu extraordinariamente. As exportações de rayon ficaram em torno de 34,5 milhões em 1943 e as de tecidos de algodão em 1,4 bilhão durante o mesmo período. Durante os cinco anos que se seguiram aos acordos, a balança comercial mudou nitidamente a favor do Brasil ao ponto de substituir a Inglaterra como o principal fornecedor de importações argentinas[68] .

Às vésperas da guerra, as exportações brasileiras de tecidos eram bastante modestas, representando pouco em relação à produção e ao consumo doméstico. Porém, em 1940, as exportações de tecidos passaram de 1.982 toneladas para 3.959; em 1941 para 9.257, subindo bruscamente para 25.539 toneladas em 1942, mantendo o nível em 1943 e começando a cair em 1944. Cabe mencionar que, em 1944, o Brasil aderiu ao *Combined Production and Resources Board,* comprometendo-se a fornecer 150 milhões de jardas de tecidos de algodão para *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) e África Francesa[69] .

Nesse sentido, o *Relatório* do Banco do Brasil para o ano de 1944 afirmava:

> " (...) a indústria nacional, cuja estabilidade e emancipação progressiva exigem a modernização dos equipamentos e a instalação de indústria base, continuou em 1944 com uma produção acelerada, trabalhando intensivamente as usinas e as fábricas, sobretudo têxteis, com o intuito de satisfazer à demanda de produtos manufaturados, tanto no mercado interno quanto no externo..."[70].

Sem dúvida, a exportação de manufaturados não deixou de ser uma contribuição positiva em um conjunto de circunstâncias menos favoráveis. Entretanto, tratou-se de um serviço prestado pela guerra na medida em que ela criou situações de escassez em outros países, e com os manufaturados brasileiros tendo acesso a esses mercados. Nesse sentido, diversos autores afirmam que o atendimento à demanda externa realizou-se às custas dos consumidores internos, ocorrendo, portanto, um desvio da oferta existente para um mercado mais lucrativo[71].

Com o término das hostilidades, as condições tornaram-se adversas para o Brasil. Com a nova estratégia bipolar, o país deixara de ser importante para os Estados Unidos. O liberalismo imposto ao mundo pelos norte-americanos era uma concepção de ordem internacional de benefícios unilaterais em favor dos países economicamente avançados. Dessa forma, o Brasil apoiou as teses norte-americanas de regulamentação do sistema econômico internacional (BIRD, FMI e o GATT), firmou aliança internacional anticomunista e criou facilidades para a penetração econômica dos Estados Unidos, em detrimento da autonomia interna[72].

O governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) deixou-se conduzir pelas forças externas, adotando políticas econômicas condizentes com as teorias norte-americanas. Entretanto, ao contrário do governo anterior, tal adesão não concedeu os resultados que Dutra imaginava ter direito a receber. Todavia, o plano do governo de Washington possuía objetivos mais amplos, que não se circunscreviam à conjuntura de guerra. Tratava-se da conquista de mercados e de relações econômicas com vistas ao crescimento da economia dos Estados Unidos e da consolidação de seu poder. Nesse sentido, o governo de Washington deu prioridade a um sistema de poder planetário de segurança que privilegiava a cooperação com a Europa, o Oriente Próximo, a Ásia e a África, no quadro mais amplo de contenção da União Soviética[73].

Comprometidas com a doutrina liberal e com o programa norte-americano de uma economia mundial aberta, as autoridades brasileiras confiaram na livre manifestação da demanda, concedendo liberdade total ao mercado de câmbio e às operações comerciais e financeiras no exterior. Os principais objetivos dessa política eram:

"(...) atender à demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para o reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra; forçar a baixa dos preços industriais por meio do aumento da oferta de produtos importados; fazer política antinflacionária, reduzindo as reservas em dólares por meio de saldos negativos na balança comercial; e estimular novos ingressos de capitais privados no futuro por meio da liberalização das saídas de capital..."[74] .

Entretanto, os anseios por importações tenderam a ultrapassar as reais possibilidades de pagamentos, sendo indispensável introduzir uma política seletiva de compras no exterior. Em 1947, implantou-se um sistema de controle de importações para fazer frente ao déficit comercial e a ele agregava-se, em 1949, um novo regime de câmbio com licença prévia. A conseqüência dessa política cambial destinada a combater a alta nos preços foi a redução das importações de manufaturas acabadas de consumo, em benefício das de bens de capital e de matérias-primas. Com isso, criou-se um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo que ainda não eram produzidos dentro do país[75] .

Finalmente, torna-se necessário ressaltar que, embora o governo Dutra estivesse identificado, em princípio, com uma política liberal e de reduções das funções econômicas do poder público, aos poucos, tal política mostrava-se alterada. Na realidade, o governo brasileiro revelou sua preocupação em dar seguimento à manutenção dos investimentos industriais iniciados no governo Vargas. No entanto, ressalva-se que, quando o controle foi implantado, não se visava, nem se percebia sua importância para o processo de industrialização[76] .

Entretanto, as únicas iniciativas de intervenção planejadas do Estado visando o desenvolvimento econômico foram: o Plano Salte; a organização da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF); a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônica (SPVEA); e a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Dessa forma, o governo Dutra criou os mecanismos que seriam utilizados pelos governos posteriores para acionar o Nacional-desenvolvimentismo, sendo parcialmente verdadeiro que o respectivo governo fosse totalmente indiferente à planificação da economia estatal[77] .

Conclusão

A ascensão de Getúlio Vargas, após o triunfo da Revolução de 1930, representou um novo momento para o país. Esse novo momento revelou o desenvolvimento de duas tendências importantes para a compreensão do papel da política de comércio

exterior brasileira no período de 1934 a 1941. Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Em segundo lugar, a política econômica governamental tornou-se mais ambiciosa, chegando a suscitar uma confiança nos destinos da Nação que, em seu sentido mais amplo, configura o que se poderia denominar nacionalismo desenvolvimentista.

Nessa perspectiva, seria indispensável realçar o comércio exterior para alcançar resultados de modernização interna. Com efeito, a política de comércio exterior mostrou-se acentuadamente difusa devido às condições caóticas do comércio e dos sistemas monetários internacionais. Tal fato deveu-se à disposição da própria política de comércio exterior brasileira de relacionar-se, por definição, com o cenário internacional. Nessa linha, o governo agiria ante as circunstâncias e as tendências do comércio internacional. Essa tendência da política de comércio exterior deve ser considerada como uma manifestação básica do sistema político econômico brasileiro. Em um nível mais geral, aquela corresponderia a uma progressiva "racionalização" do referido sistema. Racionalização provocada pela crescente diferenciação das relações e estruturas do poder político e econômico do país.

Essa tendência da política de comércio exterior brasileira só foi possível, de um lado, pelas coalizões políticas que sustentavam o governo Vargas e, de outro, pela conjuntura política internacional que desafiava o sistema de poder anteriormente estabelecido. Esse desafio traduzia-se no Brasil pela presença alemã em termos de crescente intercâmbio econômico e influência política. Esse fato constitui o elemento chave para o estudo do comércio exterior brasileiro no período em foco.

Embora sem grande relevo no sistema internacional, o Brasil apresentava certo grau de importância para as duas potências. Consciente dessa posição, o governo brasileiro evitava alianças políticas, pretendendo com isso extrair benefícios da própria situação indefinida do sistema internacional. Entretanto, a conjuntura internacional era importante, no sentido de que a presença de uma potência amenizava as pressões da outra e permitia ao Brasil um processo de barganha permanente. Esse processo constituiu-se em um trunfo precioso, que seria habilmente usado no momento seguinte, quando a conjuntura internacional modificou-se radicalmente, assim como a própria posição brasileira no sistema internacional.

Notas

[1] IBGE, Comércio Exterior Brasileiro 1930-1936, Principais Mercadorias de Importação por Países de Procedência, p. 186. ABREU, Marcelo de Paiva. 'O Brasil e a Economia Mundial", in. FAUSTO, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira, O Brasil Republicano.* Tomo III, Economia e Cultura, 1930-1964, Vol. 11, Rio de Janeiro: Difel, 1991, p. 31.

[2] FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil,* São Paulo: Nacional, 1991, p. 193. Ver Também, ABREU, Marcelo de Paiva, *op. cit.*

[3] ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e a Economia Mundial, in, FAUSTO, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira,* O Brasil Republicano, Tomo III, Economia e Cultura 1930-1964, Vol.11, Rio de Janeiro: DIFEL, 1991. p. 32.

[4] MALAN, Pedro. *A Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952),* Rio de Janeiro: IPEA, 1980, p. 114.

[5] AHI. Emb. Londres/261/ 801.24 (984). Relatório mensal econômico 1935, p.3-7. FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil.* São Paulo: Nacional, 1991, p. 193. ABREU, Marcelo de Paiva. "O Brasil e a Economia Mundial...*op. cit.*

[6] Com relação a Niemeyer, cabe mencionar que este fora chefe da Missão Financeira Britânica, que visitou o Brasil no primeiro semestre de 1931. ABREU, Marcelo de P. "A Missão Niemeyer", *Revista de Administração de Empresas*, Vol 14, 4, jul-ago/1974.

[7] DINIZ, Eli. Política Econômica no Primeiro Governo Vargas, *Ciência Hoje,* 2(7):Julho 1983, p. 48-54. Ver Também: ABREU, Marcelo de. A Missão Niemeyer", *Revista de Administração de Empresas,* vol. 14, 4, jul-ago/1974.

[8] ABREU, Marcelo de Paiva. "O Brasil e a Economia Mundial... *op. cit.*

[9] IDEM..

[10] SUZIGAN, Wilson. Industrialização e Política Econômica: uma interpretação histórica, *Pesquisa e Planejamento econômico,* Rio de janeiro, IPEA, 5(2): Dez/1975, p. 43-74. Ver também, MALAN, Pedro. *A política Econômica Externa e ...* op. cit. p. 116.

[11] AHI. Informação econômica Mensal. 801.24(733). p. 8. Ver também, ABREU, Marcelo de P. "O Brasil e a Economia... op. cit. p.30. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos do Brasil (dois séculos e meio de história),* Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978, p. 240.

[12] ABREU, Marcelo de Paiva. "O Brasil e a ... *op. cit. p. 31.* AHI. Memorandum de 30/10/34, do Departamento de Estado à Embaixada Brasileira, 1934, vol. IV, p. 549-552.

[13] ABREU, Marcelo de P. *A Ordem do Progresso, cem anos de política econômica republicana 1889-1989.* Rio de Janeiro: Campus, 1990. p.73-104.

[14] MONIZ BANDEIRA, L. A. *Presença dos....* op. cit. p. 216. ABREU, Marcelo de Paiva. "O Brasil e a ... op. cit. p. 36.

[15] AHI. Relatório Mensal enviado à embaixada brasileira em Berlim relativo à posição dos principais produtos de exportação brasileiros no mercado alemão. 937/ 801.24 (393). p.3.

[16] Estatísticas Históricas do Brasil, Séries Econômicas, demográficas e sociais de 1550-1985, Rio de Janeiro: IBGE,1995, p. 261.

[17] MONIZ BANDEIRA, L.A. *O Milagre Alemão e o Desenvolvimento do Brasil,* Brasília: Universidade de Brasília, 1992, p. 47.

[18] CERVO, A., BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil.* São Paulo: Ática, 1992, p. 217. Ver Também: MENEZES, Albene Miriam. Alemanha e Brasil: o comércio de compensação nos anos 30, in, MENEZES, Albene Míriam, BRANCATO, Sandra, orgs. *O cone sul no contexto internacional.* Porto Alegre: Edipucrs, 1995, p.193-217.

[19] IBGE. Principais Mercadorias de Importação e Exportação Brasileira nos anos de 1930 a 1936, Rio de Janeiro, p. 180.

[20] MONIZ BANDEIRA, L.A. Uma Tendência em Baixa: as relações entre Brasil e Estados Unidos, in. CERVO, A. *O Desafio Internacional,* Brasília: Universidade de Brasília, 1994, p.145. Ver também: HIRSCHMAN, Albert. *National Power and the Structure of Foreign Trade.* Berkeley and Los Angeles: University of Califórnia Press, 1980.

[21] IBGE, Importação de Mercadorias por Países de Procedência, 1934-1938, p.227.

[22] AHI. EC/ SN/ 801.24 (785) Informações econômicas sobre o mercado italiano. p. 7.

[23] IDEM. Ver também: CERVO, A. *As Relações Históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia.* Brasília: Universidade de Brasília, 1992, p. 161.

[24] HILTON, Stanley. *Brazil and The Great Powers. 1930- 1939: The Politics of Trade Rivalry,* Austin: Imprense of University of Texas, 1975, p. 217.

[25] Estatísticas Históricas do Brasil, Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550-1985, Rio de Janeiro, IBGE, 1987, p.127.

[26] AHI EC/ 937/ 801. 24 (393). Relatório Comercial referente aos anos de 1936 1937 e 1938. p. 123-187. Ver também: HILTON, Stanley. *Brazil and the Great...* op..cit. p.. 215. Ver *também:* MENEZES, Albene. O nacionalismo de Vargas diante das influências externas, 1934-1942, In. CERVO, Amado, DOPCKE, Wolfgang, orgs. *Relações Internacionais dos Países Americanos: vertentes da história.* Brasília: Universidade de Brasília, 1994, p.195-198.

[27] AHI. EC/ 93/ 807. 28 (297). Carta. Aragão a Dutra, referente aos acordos de pagamentos entre o Brasil e a Alemanha. Dez/1936.

[28] MONIZ BANDEIRA, L. A . "Uma Tendência em Baixa... op.cit. p.148.

[29] ABREU, M. *A Ordem do ...* op. cit. p. 92.

[30] MONIZ BANDEIRA. *Presença dos...* op. cit. p. 247-249.

[31] AHI. Informações econômicas e comerciais. Intercâmbio comercial Brasil Estados Unidos. 801.24(547) 1938, p.4. Ver também: MONIZ BANDEIRA, *Presença dos...*op. cit. p. 240-250.

[32] AHI. Relatório referente ao intercâmbio comercial com a Alemanha nos anos de 1936, 1937 e 1938. EC./ 66/ 801. 24 (193)/ 1939/ Anexo Único.

[33] SZMRECSÁNYI, Tomás, O Desenvolvimento da Produção Agropecuária (1930-1970) in, FAUSTO, Bóris, *História Geral da ...op. cit. p. 107-204.*

[34] Carta de 16. 11. 1938. Osvaldo Aranha a Luís Sparano. Emb. na Itália, doc. 65. AGV. CPDOC. FGV. Ver também: HILTON, Stanley. *Brazil and the ... op.cit. p. 214.*

[35] TRINDADE, Hélgio, Integralismo: teoria e praxis política nos anos 30, in, FAUSTO, Bóris. op. cit. p. 297-320.

[36] IBGE, Importação e exportação de mercadorias por países de procedência e destino, 1935-1940, Rio de Janeiro, p. 211.

[37] IDEM. p.13.

[38] AHI. Relatório do ano de 27/ 12/ 1939 referente à Conferência de Lima em 1939. Embaixada em Washington. EUA. p.1-8.

[39] Fundação Getúlio Vargas. Arquivo Osvaldo Aranha. AOA. CEPDOC R. 15. Rio de Janeiro, p.5

[40] ABREU, Marcelo de P. *A Ordem do Progresso...* op. cit. p. 93.

[41] Fundação Getúlio Vargas. Relatório referente à Missão Aranha 1939. CEPDOC. AOA. Rio de Janeiro, p.3-8

[42] IDEM. ABREU, M. *A Ordem do Progresso...* op. cit. p. 93.

[43] Carta de 28. 10. 1938. Washington. Doc. 54. Vol. 30 AGV. CPDOC. FGV. Ver também: TRONCA, Ítalo. O Exército e a Industrialização: entre as armas e Volta Redonda (1930-1942), in, FAUSTO, Bóris. op. cit. p.337-361. Ver também: LAFER, Celso. *Comércio e relações internacionais.* São Paulo: Perspectiva, 1977, cap. 2 e 3.

[44] GAMBINI, Roberto. *O Duplo Jogo de Getúlio Vargas.* São Paulo: Símbolo, 1977, p. 47. Ver também: SEINTEFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação dos blocos, 1930-1942: o processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial.* São Paulo: Nacional, 1985, p. 86.

[45] MONIZ BANDEIRA, L.A.*Presença dos...* op. cit. p 264.

[46] AHI. Relatório de 1940, Ciro de Freitas Vale a Aranha, Embaixada do Brasil em Berlim, doc 6, vol 35, p 36-54. Repercussões do discurso do dia 11. Relatório do Capitão Batista Teixeira, delegado especial, doc 93, vol. 33.

[47] AHI. Telegrama. 27.08.1940. Martins a Vargas. Washington. Doc. 32. Vol. 34. p. 54-87.

[48] MALAN, Pedro. *A Política Econômica Externa e a Industrialização no Brasil (1939-1952).* Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1980, p.127. BUESCU, Mircea. *Guerra e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro: APEC, 1976, p. 68-70.

[49] IDEM.

[50] MALAN. P. *op. cit.* AHI. EC/308/801.24 (547)/ 1941/ Anexo Único. Relatório Econômico Mensal. Fev/1941. Embaixada em Washington, p. 1-9.

[51] ABREU, M. *A Ordem do.. op. cit. p.96.* BUESCU. Mircea, *Guerra e Desenvolvimento,* op. cit. p. 69-70.

[52] IDEM, IBIDEM. AHI. Emb. Londres. 804/329/90. 1941 Anexo Único. Relatório do mês de outubro. p. 6

[53] MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões; as relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial.* Rio de Janeiro: FGV, 1991, p. 28-29.

[54] IDEM.
[55] IDEM. MONIZ BANDEIRA, L. A. *Presença dos* ... op. cit. p. 278.
[56] IDEM. FGV. Relatório sobre o estado dos projetos de defesa do Hemisfério pelo General-de-Brigada Lehman W. Miller, Chefe da Missão Militar Americana no Brasil, 8.8.1941, doc. 5. Vol. 36. AGV. CEPDOC.
[57]MONIZA BANDEIRA, L. A. *Presença dos*...op. cit. 282. CERVO, A, BUENO, C. *História da* ...op. cit. p.228.
[58] AHI. Diário das Sessões da Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americanas. N. o5. 20/1/1942.
[59] IDEM.
[60] MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões*...op. cit. p.36.
[61] AHI. Diário das Sessões...op. cit. MOURA, Gerson. *Sucessos e*... op. cit. p. 38. CERVO, A. BUENO, C. *História da* ...op. cit. p. 239.
[62] COOKE, Morris. *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro, 1945.
[63] BUESCU, Mircea. *Guerra e*...op. cit. p.58.
[64] IDEM.
[65] AHI. Cons. Geral em Buenos Aires 803/1941/ Anexo Único. p.1.
[66] BUESCU, Miircea. Op. cit. p. 67.
[67] AHI. Carta enviada ao Presidente Vargas pelo Conselheiro comercial da Embaixada do Brasil em Washington. Sem assinatura. 16/02/1943. p. 2
[68] HILTON, Stanley. *O Brasil e a Crise Internacional (1930-1945).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 121.
[69] BUESCU, M. *Guerra e* ... op. cit. p. 74. AHI. Bem. Londres 126/ 1944. Anexo Único. p.2.
[70] Banco do Brasil. *Relatório*, 1944, p.16.
[71] BUESCU. M. op. cit. p. 77.
[72] CERVO, Amado. *O Desafio Internacional* ...op. cit. p. 33.
[73] CERVO. Amado. "Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira", *Revista Brasileira de Política internacional, 40, (2), 1997, p. 5-27.*
[74] MALAN, P. "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964), in, HOLANDA, S. *História Geral da Civilização Brasileira, o Brasil Republicano III, Economia e Cultura, (1930-1964).* São Paulo: Bertrand Brasil, 1991, vol. 11, p. 54-106.
[75] MALAN, P. *A Política Econômica Externa e* ... op. cit. p. 176.
[76] IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p.123-146.
[77] IANNI, Octávio. Op. cit. CERVO, Amado. "Política de Comércio Exterior e... op. cit.

NOTAS SOBRE O DESAFIO ARGENTINO DO BRASIL REPUBLICANO

Matias Spektor*

RESUMO

O autor avalia o relacionamento entre Argentina e Brasil no princípio do século XX, sob a argumentação de que o eixo diplomático entre os dois países conformou um estilo peculiar de administração dos conflitos inerentes à vida internacional. Para tanto, oferece uma interpretação sobre a construção do lugar da Argentina na política externa do Brasil da Velha República, analisando esse relacionamento à luz da estratégia brasileira para fazer frente ao desafio argentino.

ABSTRACT

The author evaluates the bilateral affairs between Argentina and Brazil in the beginning of the 20th century under the argumentation that the diplomatic axis in between both countries shaped a peculiar style of administration of the conflicts of their international life. In that sense, the article offers an interpretation over the construction of the Argentinean place in the Brazilian Foreign Policy during the Old Republic, analyzing this relationship in the light of the Brazilian strategy to face the Argentinean challenge.

Introdução

A configuração política da América do Sul contemporânea representa uma fascinante evolução das relações internacionais. São diversas as características que concorrem para dotar o espaço sul-americano de uma singularidade marcante.

Em primeiro lugar, não passa desapercebido que num lapso de apenas duzentos anos os países da região evoluíram da condição de colônias que, guerras mediante, deram vazão a identidades nacionais autônomas a uma estrutura estável de paz. Em apenas dois séculos o legado territorial nebuloso que as coroas espanhola e portuguesa deixaram encontrou um ponto de equilíbrio que encerraria contendas que historicamente foram administradas ora pelo direito, ora pelas armas.

Em sua curta evolução, os países sul-americanos construíram um discurso capaz de validar e sustentar a tese de que a participação de suas unidades na cena internacional seria viabilizada na medida em que as interações entre as mesmas fossem previsivelmente pacíficas. Os países da região reconhecem que a sua sobrevivência no sistema capitalista contemporâneo correlaciona-se diretamente com a sua capacidade coletiva de promover a integração física e comercial, abrindo o passo para

Revista Cena Internacional. 2 (2): 117-135 [2000]

* Mestrando em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

um projeto integracionista que, senão inovador para a história da região, relativamente intenso e desejado para a superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e social de suas populações.

Esse fenômeno joga sobre a agenda alguns questionamentos que giram em torno a uma indagação central, qual sejam a forma em que operaram e operam os mecanismos pelos quais o sub-sistema sul-americano conformou-se em duzentos anos de relações diplomáticas entre nações emancipadas. Nesse contexto, os meios pelos quais a estrutura estável de paz foi sendo gradativamente construída ao longo da história ganham relevância analítica não apenas para a compreensão da política internacional regional, mas também para a avaliação das teorias das relações internacionais de forma geral.

A seguir, oferece-se uma interpretação sobre o relacionamento entre os dois principais países do sub-continente, Argentina e Brasil. O argumento aqui apresentado sustenta que, a princípios do século XX, o eixo diplomático entre os dois vizinhos conformou um estilo peculiar de administração dos conflitos inerentes à vida internacional.

Para tanto, oferece-se uma interpretação sobre a construção do lugar da Argentina na política externa do Brasil da Velha República. A estratégia para a compreensão desse fenômeno já foi esboçada pelo professor Stanley Hilton, que sugere a avaliação da relação bilateral à luz da estratégia brasileira para fazer frente ao desafio argentino[1] .

A compreensão dessa inflexão na diplomacia sul-americana ganha renovada importância nos primeiro anos do século XXI, quando a agenda pública questiona as possibilidades, os desafios e os limites da ação internacional concertada em nosso continente.

I – A natureza sistêmica de um relacionamento

No contexto da política internacional da América do Sul, as relações argentino-brasileiras chamam a atenção de imediato. Em perspectiva histórica, ambos países disputaram a proeminência regional num embate que deu, em distintos momentos, forma e ritmo a uma estrutura de alianças que chegou a envolver a todos os outros atores sul-americanos. Isto quer dizer que o relacionamento bilateral entre Argentina e Brasil certamente é um dos principais mecanismos que fazem região um arranjo político com características sistêmicas[2] .

Vale ressaltar que no complexo acervo das relações bilaterais entre os países sul-americanos, somente as relações entre Brasil e Argentina fizeram sentir-se em toda

a região. Apenas esses dois países, seja por recursos materiais ou por habilidade diplomática, puderam estender a sua malha de influência por todo o sub-continente. O relacionamento bilateral entre as duas potências sub-regionais promoveu a paz quando a ameaça de conflito gerava modificações bruscas no *status quo* regional[3], promoveu a guerra para modificar tendências que ameaçavam seus respectivos interesses estratégicos[4], sujeitou-se à política de equilíbrio de poder[5], foi o epítome dos ímpetos integracionistas conhecidos pela região desde princípios do século XX e, finalmente, constrangeu mais ou menos as possibilidades internacionais de cada um dos países da região, tendo em vista que as oscilações entre rivalidade e cooperação que a relação entre a Argentina e o Brasil experimentou alavancava ou jogava por terra a capacidade de negociação dos países menores e moldava as expectativas dos maiores.

O relacionamento bilateral também foi responsável de alguma forma pelo modelo que cada um dos dois países encontrou para se relacionar com os hegemonas mundiais. Tanto durante o século XIX quando o Reino Unido encontrara na Bacia do Prata uma oportunidade única de expansão econômica e geoestratégica, quanto no século XX quando os Estados Unidos consagraram a região como o desafio mais instigante de sua política externa para a América Latina, as relações entre Argentina, Brasil e os hegemonas tende a constituir-se como estrutura trilateral dinâmica. Para ambos países o vizinho representava ora um importante instrumento propositivo ou uma constrangedora circunstância. Ou seja, em algum grau Argentina e Brasil foram capazes de estruturar as agendas externas do outro.

O mesmo vale para a inserção de ambos na economia internacional. É mister levar em conta que a região da Bacia do Prata constituiu durante grande parte do século XX o epicentro do intercâmbio comercial e financeiro da América do Sul com o mundo europeu e norte-americano. Por ser ilhotas de atração de investimentos, as economias nacionais argentinas e brasileiras afetaram as possibilidades econômicas do seu vizinho do além-Prata. Anos mais tarde o México entraria como elemento constrangedor para a diplomacia econômica dos dois grandes do Cone Sul.

Ao utilizar essa perspectiva, obtêm-se que, para ambos países, o outro representou a sua circunstância externa mais patente. Seja como ancoragem de seu projeto internacional desde a época em que o horizonte externo encontrava seus limites ao norte na linha equatorial e ao leste no Atlântico, seja no momento em que as políticas externas dos dois países foram sendo gradualmente mundializadas, a relação bilateral representou, de forma geral, o maior desafio diplomático da Argentina e do Brasil durante todo o século XX e o elemento de indagação das agendas com as quais cada um desses países ingressa no século XXI.

II – Circunstâncias e possibilidades da política externa brasileira (ou como se forma o contrangimento) : notas sobre o Chile

Tendo sido uma extensão da Europa desde sua gênese, o sub-sistema sul-americano replicava as condições do sistema estatal europeu do século XIX[6] . É válido supor que a sub-região já operava como um sistema desde então, sendo a Guerra do Paraguai (1870-86) uma clara evidência. Naquela época, os projetos internacionais de Chile, Peru, Bolívia, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai já se arranjavam em função dos projetos de seus pares, permitindo a criação de uma dinâmica rede de alianças e contra-alianças que compõem o cerne de todo sistema internacional.

Para o Brasil da segunda metade do século XIX, o tabuleiro regional era eminentemente hostil. Ilhado por repúblicas hispanas, o Império lusófono chegava ao fim do século num ambiente bastante desfavorável. A sua delicada agenda territorial com o Peru, a Bolívia, a Argentina e o Paraguai punham em cheque as possibilidades do novo estado brasileiro que se formava.

Nesse quadro, o elemento argentino representava a maior incógnita, posto que era um dos países que poderiam realmente surpreender o encaminhamento da consolidação nacional. Muito embora o Brasil já tivesse intervindo no embate entre as unidades políticas argentinas no intuito de impedir a reconstrução do corte territorial do Vice Reinado do Prata, é na negociação da paz após a Guerra da Tríplice Aliança que as habilidades da diplomacia brasileira seriam medidas. A constante ameaça de uma Argentina que ainda não definira os seus mapas dava o tom das preocupações internacionais do Brasil durante a segunda metade do século XIX.

O quadro da política externa brasileira era ainda agravado pelo sucesso argentino em desmoronar os interesses chilenos no Pacífico. O Chile via-se numa posição internacional abertamente desfavorável graças à habilidade que Buenos Aires tinha de cercear os espaços chilenos e minar a capacidade de mobilização diplomática de Santiago.

Era natural, portanto, que a amizade entre o Brasil e o Chile fosse produto de dois cálculos distintos que, no fim do dia, chegavam ao mesmo objeto – a contenção da Argentina. Se para o primeiro a Argentina era um elemento francamente perturbador no Prata, para o segundo era um constrangimento a sua política de *divide et impera* no Pacífico. Por outro lado, o Chile buscava no Brasil um porto seguro para imprimir eficácia a sua disputa territorial pela Patagônia, pela posse dos Andes e das ilhotas do estreito de Magalhães.

Em finais do século XIX, a Argentina dava provas de seu potencial ao utilizar as sensibilidades regionais para fazer frente ao deliberado expansionismo chileno. As

pretensões chilenas que entre 1879 e 1883 sustentaram uma campanha expansionista às custas da Bolívia e do Peru (e terminaria por privar a Bolívia de parcela estratégica de terras e relegar o Peru ao segundo plano na política regional), redundariam numa campanha portenha que isolaria o Chile na região. Buenos Aires inaugurava um estilo de fazer diplomacia: perante a ameaça de um poder regional, lançava mão de um discurso condenatório de alto perfil, mobilizando os menores países da região ao sensibilizá-los dos perigos de não fazer frente a ímpetos expansionistas. Na ocasião, Buenos Aires promoveu uma verdadeira campanha regional, somando a suas fileiras a Colômbia, a Venezuela e o Panamá. O mesmo modelo seria implementado na presidência de Lanusse quando o Brasil lança seu programa hidrelétrico. Essas eram as vantagens de um país que conseguira minar a percepção de que sua verdadeira intenção era o expansionismo. Diferentemente do Brasil ou do Chile, cujos projetos internacionais sim davam lugar a dúvidas, o projeto argentino de finais de século é declaradamente o de servir de porta-voz dos povos ameaçados por mudanças no *status quo*, enterrando para todo o sempre o ímpeto expansionista de Rosas.

Uma faixa de interesses comuns aproximava Brasil e Chile, duas nações com desígnios tão distintos e alheios dando vida a um arco diplomático que viria a organizar a racionalidade da política externa argentina até em situações ocorridas nos anos 1970[7].

O eixo com Santiago provaria ser crucial para a viabilidade da presença brasileira nos primeiros passos do multilateralismo no continente. Há evidências de que a constituição do subsistema sul-americano assistiu a esforços chilenos para que o Brasil participasse das iniciativas multilaterais da região, indo contra as diretivas do bolivarianismo[8], que enxergava tanto o Rio de Janeiro quanto Washington como potenciais empecilhos para a consolidação da identidade sul-americana[9].

Contudo, a Argentina não era a única fonte propulsora da amizade do Rio de Janeiro com Santiago. O projeto internacional chileno tinha no Brasil um instrumento eficaz de articulação de interesses regionais. Para Santiago, era mister esvaziar as possibilidades de uma possível associação entre o Peru e a Bolívia que consagraria a proeminência do Altiplano no Pacífico.

O vínculo entre Brasil e Chile não deixa de ter tons de contra-aliança para aquilo que seria consagrado como eixo permanente da política internacional da região: a aliança entre Buenos Aires e Lima, alimentada pela primeira graças às susceptibilidades que tanto o Peru quanto a Bolívia tinham em relação à política expensionista do Chile desde 1830. De fato, a iniciativa continental anti-chilena não apenas deu resultados como também inaugurou a percepção, entre os argentinos, de que Buenos Aires poderia ser líder continental na manutenção do *status quo*.

A diplomacia chilena encontrava a costa do Pacífico como sua área de preocupação e ancoragem internacional, fato que não era contestado pelo Rio de Janeiro. Mais do que isso, numa conjuntura andina hostil ao Brasil, a amizade chilena constituía uma salvaguarda não somente ao sul, mas também ao oeste.

Um exemplo da instrumentalidade da relação com Santiago para o avanço dos interesses brasileiros foi a postura do Rio de Janeiro face à região amazônica. Em meados do século XIX o interesse mundial pela borracha crescera de forma significativa, abrindo um flanco para embates pelo domínio da área. O domínio brasileiro de importante parcela dessa região punha-o em rota de colisão com Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, que reclamavam territórios e direitos de navegação. Esse campo para o confronto provocou a uma proliferação de contatos e rivalidades que serviram para criar, consolidar e revogar ligações entre os sistemas regionais platino e andino[10].

O esquema de cooperação com o Chile ganharia instrumentalidade efetiva para o Brasil após a Guerra do Paraguai, quando durante as negociações de paz o Brasil buscou apoio chileno para contrarrestrar as pretensões argentinas sobre a região do Chaco[11]. Para Burr, é a partir desse momento que os sistemas platino e da costa do Pacífico se integraram para inaugurar a era da política de poder continental na América do Sul[12]. O exemplo clássico é o efeito articulador que a formação do tratado secreto anti-chileno entre Argentina e Peru[13] teve sobre a amizade entre o Rio de Janeiro e Santiago.

Em 1874 o chanceler chileno Ibáñez propunha uma aliança ao ministro brasileiro em Santiago. Contudo, o Brasil sabia da inferioridade naval que um virtual acordo entre Rio de Janeiro e Santiago teria face às armadas argentino-peruanas. Por outro lado, temendo que uma aliança com o Chile precipitaria uma guerra de proporções continentais, o Brasil negou-se a assinar um documento desse gênero.

Contudo, as circunstâncias permitiriam ao Brasil revelar sua vocação de amizade com o Chile: temendo um pacto hispânico contra as suas fronteiras amazônicas, o representante brasileiro em Lima fora solicitado pelo Rio de Janeiro para averiguar uma potencial aliança entre o Peru, a Bolívia e a Argentina. Quando consultada, a chancelaria peruana calculara rapidamente que o interesse peruano residia no apoio brasileiro para a solução dos conflitos de Lima com o Equador e a Colômbia, e se disponibilizara a confiar no Brasil ao mostrar ao representante do Rio de Janeiro uma cópia do tratado secreto que consagrava a aliança anti-chilena. O Brasil não hesitou em revelar o conteúdo do documento ao Chile, ganhando a confiança do parceiro e consagrando um eixo tradicional na política internacional da América do Sul.

Aproveitado a sua capacidade de constranger a atuação peruana, o Brasil pedia a Lima que lhe garantisse a não inclusão do país na agenda do tratado secreto. Peru

respondeu por meio de um pedido a Buenos Aires e a La Paz para que aprovassem uma nova cláusula que excluísse explicitamente o Brasil como objeto da aliança[14].

Quatro grandes potências, Argentina, Brasil, Chile e Peru, todas com estabilidade doméstica e riquezas suficientes para jogar papéis continentais chegavam na cena. A sua natural rivalidade por espaços e influência mudava os termos do jogo, que agora excederia os limites do Prata e dos Andes. A política internacional da região passava a ser francamente sul-americana. Não havia mais questões limitadas ao âmbito bilateral: a política externa dos países tornara-se efetivamente internacional.

III – Notas sobre os Estados Unidos

No final do século XIX emergia de um novo elemento no tabuleiro sul-americano: os Estados Unidos. A simpatia pelos Estados Unidos tem raízes prévias à proclamação da República. Para Skidmore, a mitigação do poderio português no mundo abriu espaço para que já na década de 1870 o Brasil se identificasse com a outra nação-gigante, composta por imigrantes que tinham um território por domesticar[15].

Apesar da predominância cultural anglo-francesa no Brasil, o *american way of life* galgava admiradores nestas latitudes. Fato é que o próprio imperador brasileiro não escondia a sua simpatia intelectual em relação aos Estados Unidos, visitando-os numa viagem que lhe garantiu a simpatia dos periódicos locais. O próprio imperador mantivera correspondência sistemática com escritores e cientistas norte-americanos desde meados de século. O fato da viagem ter sido feita em nível pessoal e não como visita de Estado revela que a identificação com os Estados Unidos excedia o mero interesse diplomático do apoio daquele país aos interesses brasileiros[16].

Entre 1890 e 1898 as relações bilaterais entre Rio de Janeiro e Washington foram substancialmente azeitadas pelo ministro Mendonça. A mostra sistemática de solidariedade mútua (por exemplo, durante a revolta naval no Rio de janeiro em 1893, o confisco do livro de Prado, a aprovação e defesa brasileira da Doutrina Mornroe, o resultado favorável ao Brasil na disputa pelas Missões) revelou-se central ao apoio brasileiro, único na família americana, aos EUA durante a guerra hispano-americana (1898). A ela somava-se a franca ascendência de uma relação comercial significativa para o perfil externo brasileiro.

Em 1902, já lotado em Lisboa, Mendonça recomendava ao presidente Campos Salles uma política de aberta amizade com os EUA, afirmando que porquanto o Brasil nada tivesse a temer dos EUA, estava em posição privilegiada par tornar-se um locutor entre a América Latina e a anglo-saxã. O prestigio desse posicionamento reverter-se-ia

em um novo instrumento para a consolidação brasileira de fronteiras (de forma evidente na aquisição do Acre)[17] .

Para o Brasil, contar com o apoio norte-americano representava uma salvaguarda contra os riscos que o crescente isolamento do Chile lhe impunha e os perigos potenciais de uma Argentina em franco crescimento econômico. Para Washington, as boas relações com o Brasil eram um portão de entrada para uma região na qual o Reino Unidos festejava a sua hegemonia política e econômica e na qual crescia um país com fortes laços comerciais, financeiros e culturais com a Europa.

IV – O advento da nova Argentina: a essência do constrangimento

O crescimento econômico afetou sobremaneira a auto-imagem da Argentina e dos argentinos, marcando significativamente a posição internacional do país nas décadas por vir. Durante esses anos os argentinos descobriram um marcante contraste entre sua população eminentemente européia e aquela dos países vizinhos. Quanto mais conheciam os outros mais percebiam a sua singularidade. Isso levou a uma certa soberba cultural dos argentinos, que sentiam-se diferenciados a vizinhança e, portanto, relegando as relações com o continente a segundo plano. O vínculo internacional argentino era com a europa, cujos capitais e gentes precisava para continuar a crescer, afastando-se do debate não-intervencionista que marcava a pauta diplomática sul-americana da época[18] .

O impressionante crescimento econômico da nação criava uma convicção entre os argentinos de qua a sua nação estava destinada, por virtude da sua superioridade inerente, a se transformar em nação líder na América do Sul, senão em toda a América Latina. Por outro lado, a economia argentina experimentaria um crescimento exponencial durante vinte anos, tornando-se pólo de atração de imigrantes europeus que transformaria aquele território no mais próspero da região.

Nesse período consolidava-se a idéia em alguns círculos de Buenos Aires de que o Brasil tinha um plano diabólico para restabelecer o projeto português de franca expansão no Prata. Estanislao Zeballos, que seria chanceler durante três mandatos presidenciais diferentes, representa essa vertente.

É curioso observar que à época do crescimento argentino formam-se as identidades nacionais. Da mão do movimento romântico, o Brasil estabelece uma auto-imagem ancorada na pluralidade étnica e na riqueza da mistura de raças, processo que nunca ocorreu no vizinho ao sul. Essa capacidade de incorporar a miscigenação à gênese do ser nacional brasileiro serviria como base não somente para o pacifismo

social brasileiro, mas também, por exemplo, para sustentar a defesa do colonialismo de Salazar[19].

Apesar das brutais diferenças entre a Argentina e o Brasil da época, o crescimento econômico propiciou uma situação internacional estável. A Argentina deslocara sua aposta de sucesso internacional da Bacia do Prata para a Europa. Esse projeto levou os governantes argentinos a não turvar suas relações com o Brasil, sendo que qualquer atrito direto criaria obstáculos ao crescimento econômico argentino[20]. Nesse momento, Paraguai e Uruguai deixaram de ser palco da rivalidade. Argentina tinha o Reino Unido como mercado e Brasil os EUA – a divergência dos projetos viabilizava a aproximação.

V – Internacionalização e ruptura: a gênese do novo padrão(ou como se administra o novo constrangimento)

Por oposição à política de astúcia promovida pelo Brasil no Prata, escola pela qual passaram todos os estadistas do Império, a política externa republicana abriu um inesperado espaço para a solidariedade com a Argentina. Essa retomada de rumos atendia à percepção republicana de que a presença brasileira no Prata, assim como conduzida pelo Itamaraty até então, alimentava a ojeriza dos vizinhos e minava as possibilidades brasileiras na região.

Em relação à Argentina, o veloz reconhecimento do novo regime brasileiro foi correspondido com pomposas cerimônias promovidas por Deodoro da Fonseca. O espírito da cordialidade abria espaço para reaproximar politicamente os tradicionais rivais do Prata. O primeiro indicador seria a rápida negociação para sanar a disputa pelo território de Palmas, também conhecido como o de Missões (1890).

A resolução de Palmas constitui importante capítulo no relacionamento bilateral. Por um lado, utiliza o recurso ao arbitramento como forma de evitar a colisão direta de interesses e a exploração dos disseminados sentimentos nacionalistas e confrontacionistas nas duas margens do Prata. Pelo outro, constitui o momento no qual os patronos das diplomacias brasileira e argentina se conhecem e interagem por primeira vez. Rio Branco e Zeballos, que futuramente viriam a reencontrar-se à frente de suas chancelarias, encontraram-se por primeira vez na capital norte-americana para defender juridicamente as suas pretensões. Para Rio Branco a resolução do conflito teve espectaculares efeitos, posto que o sucesso em Washington o tornava uma figura popularmente admirada no Rio de Janeiro.

Mas apesar da vitória brasileira, a República inaugurava a compreensão de que o Brasil é responsável pelas percepções e apreensões que suas dimensões produzem nos vizinhos. Essa idéia vinha acompanhada da tese de que a leitura que os vizinhos

faziam do país como estado de vocação hegemônica enfraquecia e comprometia a presença do país na região. Começava-se a reconhecer que a busca não criteriosa da influência era potencialmente prejudicial aos interesses brasileiros na região, facilitando a migração das amizades do Brasil para o pólo que era Buenos Aires.

A celebração da Primeira Conferência Americana (Washington, 1889/90) tem lugar no contexto da proclamação republicana no Brasil e concorre para dar início a um novo padrão de relacionamento entre Brasil e Argentina. Os eventos que a rodeiam fazem dela um marco de partida para as relações internacionais da América do Sul e, mais especificamente, assentam as bases daquilo que seria a resposta brasileira ao desafio argentino. Para o Brasil, é na Conferência que a rede de alianças se estrutura de forma geral, uma vez que abre o caminho para o vínculo brasileiro com os Estados Unidos que iria marcar de forma clara as possibilidades internacionais do país durante o resto do século[21] .

Do ponto de vista internacional, é esse o momento institucional da novíssima potência emergente norte-americana. A celebração do encontro na capital dos Estados Unidos consagrava o espírito americanista de fins de século, consagrando uma agenda externa norte-americana que implementava o novo estofo diplomático daquele país após o êxito da sua intervenção militar contra a Espanha. A Conferência formalizava a presença norte-americana no continente como instrumento a serviço de sua nova atuação política externa. Esta constatação ganha relevo uma vez que a veloz expansão norte-americana rumo ao Pacífico e a gestação da hegemonia no Caribe constituem um dos ingredientes do sentimento *anti-yankee* na América Latina que ali nascia, dando vida a um dos constrangimentos mais reincidentes nas possibilidades externas do Brasil do século XX.

A Primeira Conferência cumpriu o papel de articular o sub-sistema da América Setentrional, Central e do Mar das Caraíbas ao subsistema sul-americano no qual Argentina, Brasil e Chile definiam o passo da política internacional[22] . A emergência de uma nova potência de alcance continental que atuava por meios diplomáticos e militares para consolidar sua influência reestruturava as bases da política internacional regional. Mais do que isso, contribuía para a identidade da região como tal ao estabelecer as bases da "autodefinição, auto identificação e tentativas de desenvolvimento mais ou menos autônomas entre os países da região"[23] .

É curioso notar que a Conferência representou a primeira vez em que a tradicional amizade chileno-brasileira viu-se ameaçada. O ímpeto de solidariedade entre Buenos Aires e o Rio de Janeiro desestablizavam o projeto internacional chileno. De fato, com a intenção de evidenciar a sua aproximação[24] , os governos dos dois grandes apresentaram uma proposta à Assembléia do encontro que pretendia

consolidar o princípio do arbitramento compulsório para todas as questões territoriais pendentes na região, elemento que interessava particularmente a Washington. Essa movimentação feria a pretensa prerrogativa que o Chile tinha sobre os territórios ganhos durante a Guerra do Pacífico, minando as bases de sua projeção regional. A proposta foi aceita, despertando suspeitas em Santiago de que as relações argentino-brasileiras poderiam estender-se indefinidamente até chegar ao ponto de influenciar os assuntos do Pacífico. Na ocasião, havia rumores de que havia sido celebrada uma aliança secreta entre a Argentina, o Brasil e o Peru. Tal foi o alvoroço provocado por esse boato que a chancelaria chilena viu-se forçada a publicar no Diário Oficial do país a negação formal da estória que a Argentina lhe fizera[25].

Contudo, a inconsistência da política externa brasileira do primeiro momento republicano, os demônios da instabilidade financeira, o descontentamento doméstico e o declínio do perfil diplomático do Brasil no episódio de Palmas faria com que, muito embora a simpatia brasileira, o Chile não mais contasse no Rio de Janeiro como o parceiro confiável de décadas passadas [26]. O Chile mostrava-se peculiarmente preocupado com essa conjuntura porque a mesma vinha aliada à sistemática tentativa portenha de concertação regional. A aproximação da Argentina com a Bolívia (após a finalização da disputa fronteiriça) e com o Peru somava-se à nova *entente* entre Buenos Aires e Rio de Janeiro, calcada no mútuo acordo de arbitramento da questão Palmas pelo presidente Cleveland. Essa nova conjuntura forçava o Chile a abandonar a sua aposta de que uma Bolívia fortalecida seria uma plataforma suficiente para dar o tom do equilíbrio de poder na região[27].

Vale notar que é durante a Conferência que a Argentina lança internacionalmente o seu alto perfil diplomático como instrumento para marcar presença no ambiente multilateral. Em resposta à Doutrina Truman, Saenz Peña lança a iniciativa da *América para a Humanidade* uma vez que "Estado alguno americano tiene el derecho de hablar a nombre de un hemisfério".

O Chile viu-se forçado a promover uma *entente* com uma Argentina não apenas fortalecida política, mas também econômicamente. Contudo, para evitar a arriscada vinculação excessiva a Buenos Aires, o Chile apostou seus capital diplomático para reforçar as bases da confiança brasileira: Santiago ofereceu cooperação ao Rio de Janeiro na solução amigável dos conflitos pela Lagoa Mirim e pelo Rio Jaguarão. Pouco depois, quando o Brasil envolveu-se em conflito com a Itália, o Chile manteve-se a seu lado[28]. Para o Chile, o Brasil republicano ainda representava o melhor arco de articulação diplomática para conter a expansão política da Argentina.

A República e a I Conferência, segundo Honório Rodrigues, marcam o prelúdio da transição externa mais relevante da história diplomática do Brasil, qual seja o

abandono do eixo central com a Europa para o alvorecer da amizade com os Estados Unidos[29]. A literatura aponta como principal fator para a conformação de um novo quadro conceitual para a atuação externa do país o da identificação brasileira com o republicanismo americano por oposição às tradições monárquicas calcadas em preceitos e modas oriundos do continente europeu[30]. A reconstrução das bases políticas do Brasil republicano encontrava no espírito anti-monárquico o seu melhor alimento, rearticulando os vetores externos que o Império construíra ao longo do século XIX.

O ocaso dos símbolos monárquicos brasileiros fincavam pé em modas populares, como indicam o interminável número de batismos de Jeffersons, Franklins e Washingtons[31]. O apego popular aos Estados Unidos excedia a admiração das elites brasileiras pelo espírito industrial do norte e ganhava as massas a ponto de fazê-las receber a doutrina Monroe com bons olhos. Do ponto de vista diplomático, a aceitação da doutrina era formalizada com base na preocupação brasileira sobre os riscos potenciais da instabilidade das outras repúblicas latino-americanas, que ao ameaçar o *status quo* regional punha em cheque as fronteiras do Brasil.

Cervo chama a atenção para o fato de que muito embora os primeiros anos da República experimentassem uma instabilidade nunca dantes observada na pasta de Exteriores (onze ministros sucederam-se em apenas treze anos), é possível identificar certas preocupações que alimentaram a política externa brasileira de forma constante no período[32]. Essas linhas mestres, finalmente estruturadas durante a gestão de Rio Branco, compõem a essência da inauguração do novo padrão de relacionamento bilateral acima mencionado.

VI – A Argentina de Rio Branco

Rio Branco assume a pasta de exteriores num momento alto da nova República. Os anos de confusão e tumulto que se seguiram à Proclamação tinham sido substituídos por um momento de tranqüilidade política e prosperidade sem precedentes.

Rio Branco funda as bases das possibilidades internacionais do Brasil antes mesmo de ocupar a pasta de Exteriores. Ganhando a arbitragem americana sobre Palmas em 1895 e a suiça sobre o Amapá em 1900, o Brasil enterrava a instabilidade do primeiro momento republicano nos negócios diplomáticos e iniciava o século com uma vitória sobre seu histórico rival e outra sobre uma potência européia[33]. Consolidavam-se as bases da atuação internacional de uma potência regional não pelo poder do fogo e sim pelo recurso a uma articulada prática jurídica[34].

Contudo, o novo impulso diplomático de Rio Branco permitia assentar as bases de legitimidade necessárias para dotar o país de maiores recursos de poder numa região

hostil, garantindo o apoio doméstico ao desenvolvimento militar que facilitaria o alcance deposições privilegiadas para negociar com a vizinhança[35]. Em quinze anos o Barão marcara as fronteiras que o país buscara durante os quatro séculos precedentes[36].

O novo estofo diplomático brasileiro viu-se acompanhado de uma verdadeira disseminação de delegados brasileiros nas repúblicas do hemisfério. Tornara-se necessário manter o diálogo aberto com todos os países do continente para alavancar as possibilidades brasileiras na América do Sul, que até então era o quadro geográfico do alcance internacional do país.

O posicionamento privilegiado permitiria a Rio Branco tirar vantagens de uma herança colonial que poucos países souberam administrar sem o recurso ao conflito aberto, qual seja a imensa zona cinzenta constituída pela vaga série de tratados entre Madrid e Lisboa desde a descoberta do Novo Mundo até a era das independências sul-americanas[37]. Ao mesmo tempo, Rio Branco garantia que a nova visibilidade internacional do Brasil fosse prestigiada pela capacidade do país em oferecer soluções pacíficas a problemas internacionais, minando as bases daqueles que lhe atacavam o plano de rearmamento, tão necessário para manter a paz numa região em que a construção dos estados nacionais vizinhos estava longe estar finalizada.

Rio Branco percebera que, cada vez mais, Washington era o campo de batalha diplomático da América do Sul[38]. Lá se estudavam, mensuravam, marcavam e acionavam os mecanismos diplomáticos que afetariam a região. O *pivot* diplomático do Brasil, a praça diplomática mais relevante para seus interesses vitais, seria Washington e não Londres.

Logo nos primeiros anos do século Brasil e Argentina lançavam mão de foros mundiais para fincar pé como lideranças regionais. A Argentina buscava a cooperação dos vizinhos hispanos para avançar suas posições como liderança regional. A Conferência de Haia (1907) seria o *debut* internacional de ambas nações. O Brasil, que tentara frustradamente instrumentalizar a sua relação com Washington durante a Conferência[39], era apresentado aos limites de sua própria atuação, que eram aqueles da sua vizinhança. Os projetos internacionais de ambas potências sul-americanas estavam, definitivamente, ancorados nas fronteiras da região. A rápida compreensão desse fato permitiu à Argentina angariar um capital diplomático muito significativo, que seria dilapidado durante os anos 1930 quando abandonou a opção regional para apostar nos vínculos com uma já convalida Europa.

Os termos do embate por visibilidade na Conferência parecem fundar certas vertentes nas práticas discursivas das respectivas chancelarias: a justificativa jurídica para o controle da atuação externa das grandes potências por parte da Argentina e a

busca de um lugar no *politburo* internacional por parte do Brasil. A bandeira argentina fora levantada em 1902 pelo chanceler Drago. Na ocasião, a doutrina atendera por um lado à necessidade de manter vínculos estreitos com Caracas (a Venezuela sofrera ação militar da Inglaterra, Alemanha e Itália) e pelo outro à necessidade que um país cuja dívida externa era significativa enfrentava numa época em que os imperialismos ainda não encontravam limites estruturais a própria sua reprodução.

A doutrina Drago declarava que nenhum tipo de intervenção armada ou ocupação territorial poderia ser implementada em função do não pagamento de dívidas no hemisfério americano. A doutrina Drago levantava uma bandeira naturalmente popular entre as repúblicas hispânicas da América Latina que seria compreendida, pela auto-imagem dos argentinos, como uma das participações mais relevantes do país na cena internacional contemporânea[40]. A defesa apaixonada do não-intervencionismo deu a Buenos Aires o privilégio de falar em nome dos latinos em mais de uma ocasião, fenômeno que ganhava maior relevância nos momentos em que o Rio de Janeiro preferia alinhar-se à postura norte-americana, que é típica dos estados fortes.

O Brasil opusera-se à tese argentina com o argumento de que o país sim pagava as suas dívidas e que, além disso, era credor do Uruguai e do Paraguai, motivos pelos quais a doutrina Drago seria contraproducente aos interesses do Rio de Janeiro. Passo seguinte, o Brasil passaria a defender a tese norte-americana de que a doutrina necessitava de um qualificativo: a força sim poderia ser usada em caso de que a nação devedora se recusasse a arbitrar ou a executar os termos do arbitramento. Segundo Burns, a postura brasileira atendia não somente às convicções de Rui Barbosa, que chefiava a delegação, mas também às instruções do Presidente Pena, que demandavam o acompanhamento da delegação norte-americana na questão das dívidas[41].

A doutrina Drago e o Corolário Roosevelt eram incompatíveis. Enquanto a primeira garantia a soberania de pequenas nações, o segundo promovia a idéia de que os sistemas políticos instáveis deveriam ser cuidadosamente observados e, caso necessário, forçados a consolidar-se sob pena de comprometer a paz no continente. Rio Branco tinha diversos motivos para defender o corolário: a estável e imponente república brasileira bordeava com pequenos e instáveis países (Uruguai e Paraguai) no Prata. Além disso, Rio Branco entendia pragmaticamente que o Corolário lhe servia como instrumento para negociar a questão da Guiana Francesa.

Durante a quarta conferência americana em Buenos Aires, o Barão impulsionou uma rodada de conversas secretas com a Argentina e o Chile para parafrasear a Doutrina Monroe com o intuito de dar-lhe legitimidade hemisférica. Vazamentos na conversa e a susceptibilidade das outras delegações impediram com que os três países pudessem

avançar. A busca da concertação com os dois vizinhos não é prerrogativa de Rio Branco, mas sim constitui um dos seus principais legados à política externa brasileira. Em 1900, por exemplo, Assis Brasil propunha uma espécie de aliança que abolisse gradualmente as alfândegas entre Brasil, Argentina, Chile e Uruguai; o arbitramento para todas as diferenças que não pudessem liquidar diretamente e a sistemática cooperação em questões referentes às fortificações costeiras[42].

O projeto brasileiro durante a Conferência encontrara um nicho diferente para expressar-se e angariar a simpatia das repúblicas latino-americanas, qual fosse a denúncia de uma ordem internacional desigual e injusta. O Reino Unido, a Alemanha e os EUA propuseram a criação da Corte Internacional de Justiça na qual nove nações ocupariam cadeiras permanentes e outras oito seriam rotativas. Esse arranjo institucional fadava o Brasil a uma categoria francamente secundária, ferindo o orgulho típico de um debutante na cena internacional[43]. Conformava-se uma estrutura na qual a aliança atlântica entre os EUA e a Europa ocupavam o centro da política internacional, excluindo países de porte como o Brasil. Perante essa situação, o Barão indicou que a delegação deveria buscar uma cadeira permanente para o Brasil num primeiro momento.

Rio Branco encontrara um espaço para consagrar o seu país como paladino da igualdade e do universalismo[44]. Sustentando que toda nação deveria ter a prerrogativa de indicar um juiz para a Corte, Rio Branco aproveitava os receios que as repúblicas menores tinham sobre o expansionismo norte-americano e provocava uma dissociação frontal, na expectativa de que esse movimento lhe outorgasse o estofo necessário, com o apoio das nações menores, para ocupar a cadeira permanente[45]. Para tanto, o Itamaraty buscou e conseguiu o apoio das outras chancelarias latino-americanas. Rui Barbosa tornou-se porta-voz da vontade regional, e embora os debates sobre a composição da Corte terminassem sem solução, o Brasil fortalecera sua posição no teatro regional face à Argentina e perante uma platéia internacional[46].

Rio Branco retoma a amizade com o Chile, atendendo à natural movimentação brasileira nas circunstâncias em que Buenos Aires apresentava desconfianças ou ameaças. Contudo, o faz de forma a incluir a Argentina nos projetos comuns e a outorgar-lhe um lugar permanente no concerto que, pretensamente, daria vida às relações internacionais da América Latina.

Essa vertente que marcaria o relacionamento bilateral com Buenos Aires calcava-se na idéia, muito popular à época, de harmonização, anfictionia, federação, confederação, liga de nações, pacto etc . Embora a integração como nova estrutura política somente fosse ser formalizada após a II Guerra, a harmonização da atuação

externa dos países da região permeava o pensamento diplomático da região desde o tempo das independências [47] .

Rio Branco entendia que a concertação com Buenos Aires e Santiago era um instrumento eficaz numa época de militarismos volúveis. Em 1904, o chanceler brasileiro propunha um pacto defensivo entre os dois países que seria a redoma que permitiria aos governos administrar as turbulências da época. A Argentina recém protestara pela elevação da legação brasileira em Washington a nível de embaixada. No ano seguinte, a Argentina apoiava abertamente o Peru durante as negociações territoriais de Lima com o Rio de Janeiro.

Essa conjuntura assumia características críticas em função de uma disputa pelo poder naval que fugia aos poderes das chancelarias. A violação do espaço marítimo brasileiro por um barco de bandeira alemã em 1905 despertou a opinião pública para o despreparo militar do Brasil O Marechal Hermes da Fonseca reorganizaria o Exército e a Marinha aumentando a compra de armamentos e dava um sinal público de sua vontade de fortalecer as forças ao visitar o Kaiser alemão (1909), que à época era o arquétipo do estadista preparado para o confronto, tragédia que de fato ocorreria cinco anos depois[48] .

A questão da Marinha ocupou a primeira plana da política nacional desde a década de 1910. Uma série de revoltas de índole militarista apenas dificultava o trato com Buenos Aires, que sujeita ao mesmo espírito do tempo respondia com a sua entrada no perverso ciclo de uma corrida armamentista.

A resposta Argentina era implementada por uma das personagens mais ariscas ao Brasil que a diplomacia argentina já teve, Estanislao Zeballos. Negando-se a embarcar no modelo de aliança proposto por Rio Branco, Zeballos avança na resolução da corrida naval ao conseguir que o secretário de estado Root pedisse ao Brasil para dividir os seus encouraçados com a Argentina em nome do equilíbrio regional. A esperada negativa de Rio Branco leva Zeballos a sugerir uma intervenção militar no Rio de Janeiro.

Alimentado por seu desprezo a Rio Branco, Zeballos tenta difamá-lo ao decodificar e modificar o conteúdo de uma comunicação secreta enviada pelo Itamaraty a Santiago. O plano de Zeballos baseava-se na denúncia de um suposto pacto secreto entre Chile e Brasil. O fiasco promovido por Zeballos chegou à impensa, levando-o a perder o seu cargo.

A esperada concertação sul-americana finalmente realizou-se em maio de 1914 com a assinatura do "Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitragem". Naquele momento, as três nações do Cone Sul acabavam de mediar com sucesso um conflito portuário entre o México e os Estados Unidos. Para o Brasil, o tratado era o melhor

mecanismo de administração da política regional. Santiago, por sua vez, entendia que esse tipo de arranjo lhe garantia um lugar no pequeno comitê dos três, o que lhe dava credenciais diplomáticas que a força dos fatos recentes se negava a lhe outorgar. Na Argentina, um possível pacto de inteligência com os dois vizinhos poderia funcionar como pedra angular da resistência aos desígnios americanos para o continente sobre a qual o país moldava a sua imagem internacional[49] .

Contudo, o processo decisório diplomático argentino daria mais uma prova da sua incapacidade de manter os compromissos acordados quando o Presidente Yrigoyen assume e se opõe ao projeto com argumentos de igualdade continental, numa arriscada opção pela popularidade argentina na América Latina em oposição à estabilidade que um arranjo do tipo poderia trazer ao sub-sistema. Os argumentos do presidente convenceram a Câmara dos Deputados, que rechaçou o tratado.

VII – A formação do estilo

Na virada do século XIX para o XX, o Brasil ensaia um comportamento em relação a Buenos Aires eu não tinha precedentes. O Brasil apostava numa nova vertente para lidar com o problema posto pela presença argentina em sua vizinhança. Se durante o Império as técnicas utilizadas calcavam-se na medição de forças, em *ultimatums* e em dinâmicos esquemas de alianças bilaterais, o Brasil republicano ensaiaria administrar o desafio argentino no melhor espírito concertador.

É factível inferir que dita escolha, implementada por Rio Branco após o momento de idealismo despertado pela novíssima orientação republicana do Brasil, partia de um diagnóstico bastante desapaixonado da vida internacional. Rio Branco parece atuar consciente de que a) os países da região compartilham a convicção de que qualquer mudança significativa em suas posições relativas de poder poderá ameaçar os interesses de outros países, de forma tal que cada nação busca um equilíbrio ótimo para seus interesses nacionais; b) os países sul-americanos competem entre si por melhores posições relativas e essa dinâmica os impele a lançar mão de movimentos conflitivos ou cooperativos; c) as lideranças do grupo aceitam os axiomas básicos da política de poder e estão dispostos a utilizar a suas técnicas, incluindo diversas formas de coerção uni e multilateral; d) os projetos políticos internacionais das nações sul-americanas concentram-se primariamente sob a linha do Equador; e, finalmente, e) que os países desse sub-sistema precisam da ajuda ou da presença de forças exógenas a esse esquema para alavancar os recursos políticos suficientes para modificar o *status quo* regional. A aposta chilena num projeto expansionista sem beneplácito exterior é a prova cabal

de que o mundo é, para os países latino-americanos, um instrumento crucial para a sobrevida de seus projetos nacionais.

A aposta de Rio Branco consistia em buscar a cooperação sistemática com Buenos Aires no intuito de garantir a estabilidade do sistema político regional. A sua visão de mundo inspirava-se nas boas tradições da diplomacia do concerto europeu. Para tanto, Rio Branco aproveitava o fato de que a denúncia do imperialismo yankee era uma *raison d'être* para Buenos Aires, motivo pelo qual caberia ao Itamaraty o papel crucial de servir como garantia do diálogo fluido entre Washington e o Cone Sul.

O projeto de Rio Branco abria uma nova era do relacionamento bilateral. O seu fracasso seria apenas o início da interminável evolução das sístoles e diástoles dessa relação ao longo do século XX. Refletir sobre a gênese desse padrão depois de cem anos nos desperta para o fato de que os acordos e desacordos da política terminam por deparar-se, em algum momento, com os ásperos limites da realidade.

Notas

[1] Stanley E. Hilton, "Brasil e Argentina: história de um encontro", *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 36, n.2, 1993.

[2] Uma estrutura é considerada sistêmica quando as relações entre suas unidades constituem uma teia na qual qualquer mudança pontual acarreta uma série não previsível de reações. Como toda mudança provoca uma reação, o processo é teoricamente interminável. Para uma completa discussão sobre a teoria dos sistemas aplicada às humanidades ver Robert Jervis, *System Effects: complexity in political and social life*, Princeton University Press, 1997.

[3] Por exemplo, na promoção da paz entre a Bolívia e o Paraguai na Guerra do Chaco na terceira década do século XX.

[4] Por exemplo, na Guerra do Paraguai

[5] Por política de equilíbrio de poder entende-se a interação pela qual duas ou mais nações estruturam suas alianças internacionais com a intenção de ora manter o *status quo*, ora quebrá-lo a seu favor. Esse mecanismo foi ativado em diversos momentos da história diplomática dos dois países.

[6] Este argumento encontra-se em Frazão Conduru, Guilherme, "O subsistema americano, Rio Branco e o ABC", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, n.2, 1998, pp.59-82.

[7] Ver o relato do cálculo argentino no conflito com o Chile pela posse do Canal do Beagle in Oscar Camilión, *Memórias Políticas de Frondizi a Menem*, Planeta Editorial, 1998.

[8] Robert Burr, *By reason of by force: Chile and the balance of power in South America*, University of Textas, 63.

[9] Burr, *Op. Cit.*, p. 61/62

[10] Burr, *Op cit.*, p. 110

[11] *Idem ibidem*, 127

[12] *Id. Ibid.*, 111

[13] *Id. Ibid.*, 128

[14] *Id. Ibid.*, 129/130

[15] Skidmore, *O Brasil visto de fora*, Companhia das Letras, 1998, p. 36

[16] Skidmore, *Op. Cit.*, p. 36.

[17] Bradford Burns, *The Unwritten Alliance*, s.e. 1966, pp. 62 e 81

[18] Garcia y Belsunce, *História de los Argentinos*, Editorial Larusse, p. 630
[19] Tulio Halperín Donghi, *Brasil-Argentina: a visão do outro*, FUNAG, p. 138.
[20] Doriatoto, p. 226
[21] Burns, *Op Cit.* , p. 165.
[22] Frazão Conduru, “Rio Branco e o ABC”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, n. 2, 1998, p. 63.
[23] Cervo e Rappoport, *História del Cono Sur*, UnB, 1999, p. 125
[24] Burr, *Op. Cit.,* p. 190.
[25] *Id. Ibid.*, p.190
[26] Burr, *Op. Cit.*, p.199
[27] *Id. Ibid.*, 210
[28] *Id. Ibid.*, p. 221
[29] Honório Rodrigues, *Política Externa e Interesse Nacional*, 1966, p. 183-4
[30] Cervo e Bueno, *História da Política Externa Brasileira,* p. 149.
[31] Schwarcz, Lilia Moritz, *As Barbas do Imperador*, Compania das Letras, 1999, p. 471
[32] Cervo e Bueno, p. 148
[33] Burns, *Op. Cit.*, p.33
[34] Rio Branco ainda ganharia os embtes pela Guiana Britânica (laudo arbitral da Itália em 1904; tratado de limites com a Colômbia em 1907, tratado de demarcaçao de fronteiras com o Peru em 1909, tratado de Petrópolis com a Bolívia em 1903.
[35] Burns, *Op. Cit.*, p. 36
[36] Burns, *Op. Cit.*, 49
[37] Os tratados de Tordesilhas (1494), Madrid (1750) e San Ildefonso (1777)
[38] Burns, *Op. Cit.,* p. 91
[39] Burns, *Op. Cit.*, p.116-131
[40] *La política exterior argentina y sus protagonistas*, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, pp. 21-22
[41] Burns, *Op. Cit.*, p. 121
[42] Clodoaldo Bueno, *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*, São Paulo, EDUSP e FUNAG, 1995.
[43] Sobre a postura de Rio Branco perante essa circunstância, ver Burns p. 122
[44] Burns, *Op. Cit.*, 123
[45] Burns, *Op. Cit.*, 124
[46] Burns, *Op. Cit.*, 128 e 131
[47] Cervo e Rapoport, *Op. Cit.*, 127.
[48] Burns, *Op. Cit.*, p. 17
[49] Moniz Bandeira, *Op. Cit..*, p. 19

INTERDEPENDÊNCIA, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CASTELO BRANCO (1964-1967)

André Luiz Reis da Silva*

RESUMO

O artigo identifica os postulados básicos de atuação internacional do Brasil durante o governo Castelo Branco (1964-1967), a partir da análise do binômio segurança e desenvolvimento, situando-os como resultados da gênese do próprio regime militar brasileiro, das tradições da política externa brasileira e, principalmente, dos constrangimentos internacionais característicos da década de 1960.

ABSTRACT

The article identifies the basic postulates of the Brazilian international action during the term of president Castelo Branco (1964-1967), starting from the binomial security and development by placing them as the outcomes of the genesis of the Brazilian military regime itself, of the traditions of the Brazilian Foreign Policy, and specially, the international constraints typical from the 1960´s.

Os estudos sobre o regime militar, assim como sobre a política exterior do Brasil, têm-se avolumado nos últimos anos. Entretanto, verifica-se uma carência no que tange à política externa do governo Castelo Branco. De fato, durante esta pesquisa, constata-se a carência de um trabalho que cobrisse, de forma ampla, orgânica e sistemática, o tema. Os trabalhos mencionados na bibliografia analisam períodos mais longos e/ou temáticas correlatas.

O objetivo deste trabalho é tentar, dentro dos seus limites, cobrir uma lacuna nas pesquisas sobre política exterior do Brasil. Dentro dessa perspectiva, procurará identificar quais os postulados básicos de atuação do Brasil no contexto internacional durante o governo Castelo Branco, a partir da análise do binômio segurança e desenvolvimento. Nesta perspectiva, constitui uma tentativa de encontrar o ponto de cruzamento entre três avenidas, que correm quase sempre paralelas, continuamente trafegadas pela historiografia brasileira: *o estudo do regime militar,* que adveio após o Golpe Militar de 31 de março de 1964; *a inserção internacional do Brasil*, multilateral e desenvolvimentista, principalmente na segunda metade do século XX; e o *sistema internacional*, vigente na década de 1960.[1]

Revista Cena Internacional. 2 (2): 137-164 [2000]

* Mestre em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS — e Especialista em Integração Econômica pela Universidade de Leiden, Holanda.

O Golpe Militar de 31 de março de 1964, no Brasil, foi o desfecho de uma profunda luta entre projetos antagônicos, que disputavam poder e encontravam-se, nos momentos anteriores ao Golpe, em situação de um instável equilíbrio. A solução "técnica" advinda com o Golpe foi acompanhada da instauração de um regime militar, apoiado por civis, que imprimiram um modelo de desenvolvimento econômico gestado e idealizado pelo novo bloco de poder, que se assenhorava do país. O modelo político-econômico populista foi interrompido, cedendo espaço para uma modernização conservadora. Modernização porque procurava consolidar a implantação das relações capitalistas no Brasil. Conservadora pois negava à boa parcela da população, os benefícios econômicos e políticos dessa modernização. Assim, o Golpe Militar —e a implantação de seu regime — alterou o equilíbrio de forças e introduziu uma reorientação no curso histórico do país, tanto na sua esfera interna quanto na sua externa – sua política exterior. Nesse campo, verifica-se que o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba em maio de 1964,[2] procurou eliminar áreas de atrito com os EUA, enviou forças brasileiras (FAIBRÁS) para combater, ao lado dos Estados Unidos, na República Dominicana e defendeu – junto à OEA – a institucionalização da Força Interamericana de Paz, como instrumento de segurança coletiva no continente contra a subversão comunista. Ainda dividiu a atuação da política exterior em áreas de interesse, compreendendo, em círculos concêntricos, a América Latina, o continente americano e o mundo ocidental.

Na área que abrange o primeiro e o segundo círculo concêntrico (continente americano), o Brasil assumiu uma política de aliado preferencial dos EUA. Para dar mostras de boa vontade para com os EUA, o Brasil rompeu relações com Cuba em 1964 e participou da invasão da República Dominicana em 1965. Também apoiou a idéia norte-americana de constituição de uma Força Interamericana de Paz, que teria condições de intervir em países latino-americanos, que passassem por instabilidade política. Já quanto ao terceiro círculo concêntrico, que corresponde às relações extra-hemisféricas ocidentais, a política externa brasileira sofreu um relativo recuo, embora não significasse abandono. As relações com a Europa foram mantidas, mas o enfoque teria um conteúdo mais comercial que político.

A interdependência como matriz teórica da política externa

Se o Golpe Militar alterou profundamente o modelo de desenvolvimento político-econômico e social do Brasil após 1964; na esfera da política externa, as mudanças não foram menos incisivas, pois houve uma nova orientação, calcada no

ideário do Golpe. Dessa forma, interrompeu-se a política externa desenvolvida pelos seus dois antecessores, Jânio Quadros e João Goulart. Essa política era denominada *política externa independente*, pois denunciava o conflito entre as duas superpotências – EUA e URSS – como sendo desfavorável às demandas do Terceiro Mundo e pregava o não-alinhamento e o neutralismo.[3] Tal política era motivo de críticas e denúncias internas e externas por parte dos setores conservadores e dos EUA.

Em 4 de abril de 1964, Araújo Castro passou o cargo de Ministro das Relações Exteriores ao Embaixador Vasco Leitão da Cunha, que discursou de improviso e confessou que nada sabia sobre a nova orientação da política externa do Brasil, porque não havia conversado com o Presidente da República, alegando inclusive que o próprio Sr. Ranieri Mazzilli tinha declarado que " (...) estamos vivendo um governo de transição".[4] Ainda que o Chanceler Vasco Leitão tivesse distribuído uma nota à imprensa em 7 de abril – defendendo o Golpe de 31 de março e afirmando que o Brasil continuaria a manter relações com todos os países[5] – de fato, as primeiras inovações da orientação da política externa apareceriam no discurso de posse da Presidência, em 15 de abril de 1966, quando Castelo Branco afirmou:

> "A independência do Brasil constituirá o postulado básico da nossa política internacional. Todas as nações amigas contarão com a lealdade dos brasileiros, que honrarão os tratados e os pactos celebrados. Todas as nações democráticas e livres serão nossos aliados, assim como os povos que quiserem ser livres pela democracia representativa contarão com o apoio do Brasil para a sua autodeterminação. As históricas alianças que nos ligam às nações livres das Américas serão preservadas e fortalecidas. Respeitaremos a interdependência dos países de todo o mundo nos seus negócios internos e exigiremos igual respeito aos nossos negócios, que não admitem a mínima interferência, por discreta e sutil que venha a manifestar-se. (...)".[6]

Vasco Leitão da Cunha, agora já plenamente inteirado da nova orientação da política externa brasileira, concedeu no dia 6 de julho uma entrevista em que, ao discorrer sobre os mais importantes problemas internacionais, afirmou:

> "Em primeiro lugar, a recolocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente. Isto significa defender a política tradicional de boa vizinhança na América, a segurança do Continente contra a agressão a subversão vindas de fora ou de dentro dele; a consolidação dos laços de toda a ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do norte; ampliação de nossas relações com a Europa Ocidental e

> com a Comunidade Ocidental de Nações. Em segundo lugar, diria que um dos objetivos fundamentais de nossa política exterior tem de ser o de trabalhar para ampliar o mercado para os produtos de exportação do Brasil (...)".[7]

Em 31 de Julho de 1964, Castelo Branco proferiu outro discurso, no qual fez a crítica à política de "independência" do governo João Goulart e afirmou que a orientação deveria, a partir desse momento, ser "interdependente", introduzindo ainda o conceito de círculos concêntricos. O discurso de Castelo Branco fornece muitos elementos para a análise: em primeiro lugar, a formulação da política externa buscava o robustecimento do poder nacional e das possibilidades de daí alcançar o pleno desenvolvimento econômico e social. Com este objetivo, Castelo associava a não-intervenção à autodeterminação, condição necessária para um país viver soberanamente.

Castelo inicia, em seguida, sua crítica à política externa desenvolvida pelos seus antecessores. Afirma que, para perseguir os objetivos nacionais, haviam sido preconizadas duas opções: a de independência e a de neutralismo. Castelo critica ambas as políticas. Afirma que, no contexto de uma confrontação de poder bipolar, com o divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros:

> "(...) a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder. A defesa tem de ser necessariamente associativa. (...) O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental".[8]

Mais adiante, Castelo critica o neutralismo, afirmando que ele assumiu a algumas feições básicas: passividade, indeterminação, emotividade imatura e fuga da realidade internacional. Quanto ao nacionalismo, afirma que este se tornou uma opção disfarçada em favor dos sistemas socialistas, além de ter agravado tensões internas e de ter criado contradições na política externa.[9]

O desarmamento e o anticolonialismo – continuando na análise do mesmo discurso – também foram preconizados por Castelo Branco, embora este admitisse que uma política realista devesse " (...)reconhecer a impossibilidade de solução rápida do problema, em virtude das tensões ainda existentes e a vocação expansionista do movimento comunista mundial (...)" e de que " (...) qualquer política realista de

descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro com o Ocidente".[10]

Em seguida, Castelo Branco reafirmou a prioridade de relações com as diversos grupos de países, de acordo com a lógica dos círculos concêntricos: em primeiro lugar, com a América Latina procuraria ampliar as relações com todos os países, em especial os limítrofes, e fortaleceria a ALALC e a OEA. No segundo círculo concêntrico – que compreende todo o continente americano –, Castelo procurou ressaltar o panamericanismo, afirmando que, em relação aos EUA, " (...) temos a convicção de que o Brasil e a grande nação norte-americana cruzam seus interesses econômicos e comerciais no plano de uma digna política de uma amizade recíproca (...)", lembrando que, para os EUA, o desenvolvimento do Brasil também lhe constituiria um benefício político.

Quanto ao terceiro círculo concêntrico – o mundo ocidental –, Castelo faria menção a ampliar a cooperação com a Europa Ocidental. Com relação a outros espaços, lembrou também as possibilidades advindas das relações com os países da África e da Ásia. Em relação ao Leste Europeu, Castelo consideraria que – embora houvesse divergências quanto à filosofia política praticada nestes países – o comércio entre o Brasil e o Leste Europeu poderia ser mutuamente proveitoso.[11]

A partir desse conjunto de anotações, entende-se que ocorreu a construção, pelos próprios protagonistas, de um novo quadro conceitual para explicar a orientação da política externa. A organicidade funcional de tais conceitos e a rapidez com que foram enunciados e implementados faz supor que já vinham sendo preparados anteriormente ao Golpe. Nesse sentido, pode-se afirmar que a política externa promovida pelos militares orientava-se com um forte componente ideológico, sendo a Doutrina de Segurança Nacional seu substrato básico. Essa doutrina – aplicada pelo regime que adveio ao Golpe – vinha sendo construída internamente pela Escola Superior de Guerra – ESG –, sendo seu principal teórico era o geopolítico Golbery do Couto e Silva, desde a sua fundação em 1949, a partir de subsídios teóricos da *National War College*, de procedência norte-americana.

Os fundamentos dessa doutrina consistiam na associação entre segurança e desenvolvimento. Para alcançar o desenvolvimento, era condição necessária obter a segurança. A segurança estava calcada na luta contra o inimigo interno e externo, identificado com o comunismo, o não-alinhamento e a crítica aos valores ocidentais. Propugnavam que política externa tinha de ser *interdependente*, dada a *interpenetração* do capital e das questões de segurança. Os militares brasileiros também reformularam o conceito de soberania. Esta não se limitaria às fronteiras nacionais, mas sim às

fronteiras ideológicas, defendendo, dessa forma, a intervenção em países da América Latina, que se colocassem sob o perigo comunista.[12]

Com a teoria das fronteiras ideológicas, os militares brasileiros ampliaram a sua estratégia de segurança, passando a abarcar, em ordem de prioridade, círculos concêntricos. O primeiro círculo concêntrico é do da América Latina, o segundo, o do continente americano e o terceiro, o da a comunidade ocidental.

Mas esse conjunto de aspectos refere-se apenas a um elemento do binômio norteador da política externa do período – a segurança. Entende-se, a partir da análise do período, que a outra dimensão – o desenvolvimento – também forjou de forma considerável a política externa do governo Castelo Branco. Quanto a esse tema, será abordado mais adiante.

Interessa agora verificar outro conceito trabalhado por alguns autores, que contribui para elucidar algumas facetas da política externa do período. Carlos Estevam Martins interpreta essa nova orientação da política externa brasileira como sendo sub-imperialista.[13] Segundo esse autor, esse é um processo de desenvolvimento, que consiste numa divisão continental de funções entre a potência norte-americana e aliados preferenciais na América Latina.

O país central retirar-se-ia parcialmente da região e permitiria que, em seu lugar, um desses países ocupasse seu lugar, e ainda absorvesse parte da exportação destes. Oferecia, assim, uma possibilidade de co-participação na exploração imperialista dos países periféricos, apesar de que o país receptor não exercesse por si só uma exploração imperialista; ele consistia mais num objeto do que o sujeito dessa exploração. Basicamente consiste, para o Brasil, em uma divisão continental das funções, cabendo a este preencher o vácuo de poder resultante do retraimento norte-americano na América Latina, mas aceitando a hegemonia inquestionável dos EUA e a premissa do desenvolvimento associado a este. O Brasil garantiria a segurança para a ampliação dos investimentos norte-americanos, enquanto estes diminuiriam sua presença política e econômica na América Latina.

Conforme Carlos Estevam Martins, esse esquema foi efetivamente aplicado durante o período Castelo Branco, quando da criação de uma complementaridade dos interesses internos no Brasil, que compunham a coalizão dominante e os interesses dos EUA. O governo Brasileiro procurou criar um clima favorável à expansão dos investimentos norte-americanos no Brasil. Já políticamente, a tese da interdependência e da segurança coletiva revela a compatibilidade com o esquema sub-imperialista.

Para Carlos Estevam Martins, a definição do sistema internacional a partir da Guerra Fria durante o governo Castelo Branco apresentava-se como um dos principais componentes para a legitimidade da manutenção do poder militar, pois o Golpe de

1964 era apresentado como uma conseqüência da Guerra Fria. Esta era a principal fonte de inspiração das doutrinas de segurança que, ante a baixa probabilidade de uma "guerra quente", interpretava a ameaça interna como a interiorização da Guerra Fria. A sobrevivência da coletividade ocidental adviria da defesa da segurança coletiva. Para alcançar a defesa coletiva, colocava-se como necessária a redefinição do conceito de soberania do país, passando da independência para a interdependência. A tese da segurança coletiva pressupunha uma liderança – os Estados Unidos – e algumas sub-lideranças no continente – como o Brasil e o México.[14]

Não obstante, observa-se que esse sub-imperialismo tem, como pano de fundo, sólidos fundamentos econômicos. A necessidade de ampliar o mercado para os produtos brasileiros advinha da estreiteza do mercado interno como contrapartida aos investimentos necessários em capital e tecnologia, além da pressão sobre a balança de pagamentos em virtude do alto nível de importações e pagamentos de empréstimos.

Reforçando a tese do sub-imperialismo, o uruguaio Vivian Trias afirma que este conceito deve ser aplicado para denominar o caráter das relações do Brasil com o Prata durante o governo Castelo Branco, entendendo que os objetivos do Brasil no Prata reforçam a tese de que este se pretendia um papel de país-chave dos EUA na América Latina. Conforme Vivian Trias, os EUA controlavam as estruturas industriais brasileiras – em especial a siderurgia – e procuravam impulsionar a expansão do capitalismo brasileiro aproveitando os recursos naturais dos países vizinhos. Caracterizando uma divisão continental do trabalho, o Brasil ocuparia uma posição intermediária, integrando o sul da América Latina – em especial, o Cone Sul – sobre a base de um Brasil industrial associado aos monopólios americanos.[15]

Em síntese, o Brasil procurou executar durante o governo Castelo Branco uma política sub-imperialista, que, economicamente, significava integração do Cone Sul sobre a base de um Brasil industrial associado aos monopólios americanos. Politicamente, o Brasil atuaria como porta-voz dos EUA, evitando o desgaste deste, inclusive nas intervenções armadas.

Qual o papel desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) neste contexto? O Itamaraty – o espaço privilegiado para auxiliar a formulação e execução das relações exteriores do país – era, não obstante, considerado peça chave para a legitimidade do novo regime. Desde o Golpe de março de 1964, evidenciou-se a preocupação de legitimar externamente o regime militar e sua repercussão internacional. Neste sentido, as embaixadas brasileiras deveriam explicar e justificar a nova situação do país e apresentar, periodicamente, relatórios ao Presidente Castelo Branco.[16]

Com objetivos de colocar quadros que bem representassem a nova orientação do país, foi escolhido para o cargo de Ministro das Relações Exteriores Vasco Leitão da Cunha. Embaixador de Carreira, entrou por concurso em 1927. Entre os vários postos que ocupou, Vasco Leitão já havia servido em Argel (1943-44), Roma (1944-45) e, como Embaixador, em Bruxelas (1954-56) e Cuba (1956-1961).Também foi Secretário-Geral do Itamaraty na gestão do Chanceler Afonso Arinos em 1961. Do final de 1961 até o início de 1964, foi o Embaixador na União Soviética. Quando estava se preparando para assumir o cargo de Embaixador em Portugal – iria embarcar no dia 4 de abril – adveio o Golpe de Estado. Conforme Vasco Leitão, em seu depoimento ao CPDOC, sua escolha para Ministro das Relações Exteriores foi uma decisão de Costa e Silva, que queria como o Ministro " (...)aquele moço que brigou com o Jango".[17]

De fato, mesmo tendo exercido cargos importantes durante a vigência da PEI, Vasco era visto como um diplomata moderado e muitas vezes reticente em relação às administrações Jânio Quadros e João Goulart. Respeitado no exterior e no Itamaraty, Vasco ainda tinha duas "qualidades" aos olhos dos militares: defendeu a revolução de 1964 – embora não tenha sido conspirador – e era admirador do Barão do Rio Branco, diplomata do início do século que encetou a aproximação Brasil-EUA.

Em 22 de abril de 1964, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha iniciou uma série de alterações nas chefias do Itamaraty, designando o Ministro Mozart Gurgel Valente para a chefia de seu gabinete, e escolhendo o Embaixador Antônio Borges Castelo Branco para o cargo de Secretário-Geral de Política Exterior. No dia seguinte, continuaram as alterações. Revelou-se que o Embaixador Azeredo da Silveira e o Ministro Carlos Calero Rodrigues, Chefe do Departamento de Administração e Secretário-Geral-Adjunto para Assuntos dos Organismos Internacionais, respectivamente, deveriam ser mantidos nos cargos. Anunciou, também, o diplomata Marcel Dezon Costa Hasslocher novo Porta-Voz do gabinete do Chanceler.[18] Mas essas alterações não eram consideradas suficientes. Era necessário buscar alguns responsáveis pela PEI ou quadros diretamente ligados ao governo anterior.

Conforme depoimento de Vasco Leitão da Cunha ao CPDOC, logo após o Golpe, Carlos Lacerda telefonava constantemente a ele pedindo para que se fizessem cassações. Vasco Leitão afirma que procurava evitar ingerências externas e uma "caça às bruxas" dentro do Itamaraty, impedindo que o Golpe repercutisse no próprio andamento dos trabalhos do Ministério.[19] Alexandre Barros afirma que o Itamaraty manteve uma relativa imunidade à intervenção externa depois do Golpe. Não houve substituições como em outros países latino-americanos e a profissão permaneceu intacta. Conforme o mesmo autor, a eficiência profissional e a estrutura da carreira dos diplomatas eram vistas com respeito pelos militares.[20]

Vasco Leitão organizou uma comissão de investigações no Itamaraty, composta pelo Embaixador Antônio Camilo de Oliveira, Temístocles Cavalcanti e pelo Coronel Liberato da Cunha, proibindo a Comissão Geral de Investigações de entrar no Ministério. Ainda assim, o General Taurino chegou ameaçar invadir o Itamaraty em busca de depoimentos. A comissão organizada pelo Itamaraty puniu quatro diplomatas com cassação: Jayme Azevedo Rodrigues, Antônio Houaiss, Jatyr de Almeida Rodrigues e Hugo Goutier. Também, foram demitidos 23 funcionários dos SERPROS, que eram considerados apadrinhados do ex-Presidente João Goulart. Segundo o Itamaraty na época, as demissões cumpririam a adequação dos SERPROs às suas finalidades de propaganda e expansão comercial.[21]

É importante ressaltar também que o último chanceler da PEI, Araújo Castro, manteve-se em relativo destaque ocupando o cargo de Embaixador da Grécia (1964-1967).

Para a Embaixada dos EUA – considerada a mais importante do Brasil – foi indicado Juracy Magalhães[22] , tomando posse no dia 9 de abril de 1964. Segundo Magalhães, em depoimento prestado ao CPDOC, sua escolha para o cargo tinha objetivos diplomáticos bem definidos. O Brasil havia se endividado muito e necessitava ter em Washington " (...)alguém conhecido como amigo dos Estados Unidos" (Magalhães foi o autor da famosa frase "O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil", pronunciado num almoço da Câmara de Comércio Norte-Americana de São Paulo antes de ir para Washington assumir o cargo) e com fácil acesso ao meio político norte-americano, que pudesse contribuir na negociação do reescalonamento da dívida e contrarrestar a reação dos liberais dos EUA contra o movimento de 1964.[23]

Na ocasião da posse, Magalhães reiterou que "O Brasil tem perfeita consciência da importância de suas relações com os EUA e é firme a intenção de meu Governo desenvolvê-las tanto quanto possível (...)" e de que "A identidade dos princípios que correspondem às aspirações de nossos povos e que regem a conduta de nossos governos muito facilitará esse propósito".[24]

A orientação da política externa manteve uma relativa continuidade mesmo com a troca de chanceler, ocorrida em dezembro de 1965, quando assumiu Juracy Magalhães. Embaixador do Brasil em Washington desde o início do governo Castelo Branco, este lhe depositava inteira confiança. Considerada a embaixada mais importante do Brasil, a vaga de Washington foi preenchida em janeiro de 1966 por Vasco Leitão da Cunha.

Juracy Magalhães retornou ao Brasil por questões de política interna em função da crise irrompida a partir das eleições estaduais. Milton Campos havia se demitido do cargo de Ministro da Justiça, na iminência da promulgação do AI-2, de outubro de

1965. Este foi coordenado por Juracy Magalhães como Ministro da Justiça, que permaneceu no cargo até dia 14 de Janeiro de 1966, para assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores três dias depois.

Ocorre que Vasco Leitão estava em Nova York em setembro de 1965, durante a XX Assembléia Geral da ONU, quando recebeu uma carta de Castelo Branco comunicando que iria chamar Juracy Magalhães ao Brasil e que Vasco deveria assumir seu lugar. Vasco apenas pediria para ficar no cargo até a próxima conferência interamericana.

Conforme havia sido acordado, no dia 06 de dezembro de 1965, uma semana após a finalização da Segunda Conferência Interamericana Extraordinária, o Presidente Castelo Branco assinou decreto exonerando o Embaixador Vasco Leitão da Cunha, indicando-o para o cargo de Embaixador nos EUA e, designando para substituí-lo no Itamaraty, o Sr. Antônio Borges Leal Castelo Branco, interinamente. Segundo o próprio Vasco em seu depoimento, ele não queria uma saída brusca para não conferir um aspecto político à sua ida para Washington.

O uso da política externa como objeto de disputas internas não foi tão intenso como no governo João Goulart, constantemente atacado no meio nacional e internacional por suas posições. Acredita-se que um dos motivos para a ocorrência deste fenômeno foram as características político-institucionais do novo regime – com o silenciamento da sociedade civil e das suas possibilidades de articulação, além da cassação das principais lideranças políticas. Todavia, dado que o bloco de poder não era homogêneo e que a oposição ao regime militar não pôde ser completamente silenciada, verifica-se a existência de diversas críticas quanto à nova orientação.

Durante o governo Castelo Branco, um eixo de críticas partiu da denúncia, feita principalmente por deputados oposicionistas, sobre uma possível internacionalização da Amazônia. Em maio de 1965, Castelo respondeu à uma pergunta do Deputado João Calmon sobre pesquisas internacionais na Amazônia, afirmando que as pesquisas para o desenvolvimento daquela região estavam sendo feitas por instituições nacionais e que era contrário à idéia de internacionalização da Amazônia. Castelo afirmou que a Embaixada dos EUA no Brasil havia feito a sugestão de realizar pesquisas conjuntas na Amazônia, visando o melhoramento agrícola, complementando em seguida que não se cogitou a internacionalização da região amazônica.[25]

Mas o assunto voltou à tona quando Juracy Magalhães afirmou que o Itamaraty não tinha conhecimento de qualquer projeto de:

> “(...) arrendamento, cessão ou contratação de áreas territoriais para exploração e colonização por empresas privadas ou estatais estrangeiras, seja na Amazônia ou em qualquer outra região do país. A chancelaria brasileira cogita apenas a realização de

uma reunião preliminar dos embaixadores do Brasil nos países condôminos da região para a preparação de uma conferência internacional a ser proposta aos chanceleres destes países".[26]

O objetivo dessa reunião seria promover estudos sobre as possibilidades da região. Em agosto de 1966, o Governador da Guanabara, em carta ao *Jornal do Brasil*, afirmou que a política exterior do atual governo estava atrasada dez anos e calculada no modelo do velho Foster Dulles. O Chanceler Juracy Magalhães respondeu às críticas feitas pelo Governador Carlos Lacerda à política exterior do Brasil, afirmando que preferia " (...)ficar com as idéias que eram e ainda são suas, que eram e já não são mais do Sr. Carlos Lacerda".[27]

Outro espaço de críticas à política externa adveio da revista *Política Externa Independente* que, conforme o próprio nome demonstra, defendia os pressupostos da política de Jânio Quadros e João Goulart. Tinha como diretor responsável o editor Ênio Silveira e como principais colaboradores Jayme Azevedo Rodrigues, Antônio Houaiss, Otto Maria Carpeaux, Barbosa Lima Sobrinho, Celso Furtado, Maria Yedda Linhares, Newton Carlos e Paulo Francis. O primeiro número da *Política Externa Independente* foi lançado em maio de 1965 e, na sua apresentação, declarava que:

"Numa perspectiva nacionalista, a independência da política externa é um valor integral. (...) Do confronto de políticas externas, todas elas por definição nacionalistas, é que surgem as situações e relações chamadas de 'interdependência', as quais constituem a matéria prima da Política Internacional. Ocorre, entretanto, que a 'interdependência' encobre freqüentemente o predomínio, seja por composição, seja por imposição, das políticas externas nacionalistas, vale dizer dos interesses nacionais, das grandes potências. Nestas condições, o grau de independência da política externa será tanto maior quanto menor for sua dependência para com os grandes centros de poder. (...) Em conclusão, a política externa nacionalista e independente é não só um ponto de partida, mas também um fim, e sempre um método. Seu valor é inicial, terminal e operacional; donde, corretamente interpretado, seu valor é um valor integral".[28]

De acordo com este trecho, fica evidente que os editores da revista propunham uma revisão nos conceitos emitidos pelo governo Castelo Branco em matéria de política externa. Mas as críticas não pararam por aí. Em seguida à apresentação da revista, publicou-se um manifesto, assinado por mais de uma centena de pessoas, contra a intervenção da OEA na República Dominicana, realizada em maio de 1965. O manifesto

intitulava-se "Intelectuais brasileiros protestam contra a intervenção na República Dominicana", e acusava o governo dos EUA e do Brasil de desrespeitar o direito de autodeterminação dos povos.[29]

Os grupos descontentes com o governo Castelo Branco também mostraram insatisfações com a condução de sua política externa, conduzindo o debate em torno da discussão entreguismo versus nacionalismo. As medidas de ajuste econômico-financeiras não foram bem recebidas pela comunidade empresarial brasileira, que sentiu seus interesses contrariados em relação à presença cada vez maior da abertura ao capital estrangeiro. Costa e Silva soube explorar e canalizar esta situação em torno de sua campanha para a Presidência e criar uma expectativa de que seu governo seria uma virada nacionalista.

Da segurança interna à segurança coletiva: a influência da ESG e da geopolítica

Com o Golpe, ocorreu a ascensão de elementos egressos da ESG, provocando a interpretação de que as políticas governamentais eram um reflexo do ideário desta escola. Embora seja difícil delimitar com precisão a influência da ESG e das concepções geopolíticas na formulação da política externa do governo Castelo Branco, pretendem-se discutir alguns pontos em comum entre a ESG e a matriz teórica dessa política externa.

A ESG é uma instituição militar de formação profissional e política, constituindo, essencialmente, um aparelho ideológico (escola), que funciona dentro de uma aparelho repressivo (instituição militar). Aceitando civis e militares como alunos – depois chamados de estagiários – a ESG tornou-se ponto de encontro de uma elite orgânica no Brasil. Tinha um perfil claramente elitista ao não aceitar membros sem curso superior, procurando evitar, assim, a participação de sindicalistas e elementos oriundos das classes populares.[30]

A origem mais remota da ESG consiste na criação de um Curso de Alto Comando, de 1942, destinado a Generais e Coronéis. Um decreto de 1948 estipulava a criação da Escola Superior de Guerra, que efetivamente ocorreu em 1949. Apesar do nome, a ESG, desde a sua fundação, tinha por objetivos não apenas trabalhar sobre questões bélicas e militares, mas também formar elites para a solução de problemas nacionais em tempo de paz.[31] Nesse sentido, estendia seu âmbito a civis e militares.

Desde os primórdios da ESG, o binômio segurança e desenvolvimento despontava como elemento orientador da Doutrina da ESG. Conforme Antônio de Arruda, estudioso da ESG, até o ano de 1968, a Doutrina da Escola havia passado por

três fases. A primeira fase compreendeu o período de 1949 a 1952 e procurou dar ênfase ao estudo de conjuntura. De 1952 a 1967, os construtores da ESG passaram a elaborar conceitos doutrinários, sendo que neste período deu-se ênfase às questões de segurança. A segunda fase – que se estende de 1968 a 1973 – passou a dar ênfase ao desenvolvimento, embora sem descurar da segurança. Assim, o binômio permaneceu como o elemento estruturador da doutrina de segurança nacional.

Já em 1954, o tema da Segurança Nacional era tratado pelo General Juarez Távora, que enunciava o seu conceito:

> "Segurança Nacional é o grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas (internas e externas), econômicas e psicossociais (inclusive atividades técnico-científicas) e militares, um Estado proporciona à coletividade que jurisdiciona, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos Nacionais, a despeito dos Antagonismos existentes".[32]

A segurança nacional sofria ainda um desdobramento em segurança interna e segurança externa. Como segurança interna, considerava-se o grau de garantia que o Estado proporcionava contra os antagonismos e pressões, de qualquer origem. A concepção de segurança externa consistia no grau de garantia que o Estado proporcionava contra os antagonismos e pressões de origem externa, no âmbito das relações internacionais.[33]

Quais eram esses antagonismos e pressões? Conforme os estudos produzidos na ESG " (...) os Antagonismos externos são gerados pelos atritos produzidos pelos interesses em choque de dois ou mais Estados. Antagonismos internos são os que provêm do interior, podem ser produzidos por correntes subversivas de opinião (...)".[34] Esses antagonismos seriam qualquer força contrária aos princípios básicos do Brasil, identificados com opção pelo mundo ocidental, capitalista e cristão.

Dessa forma, verifica-se que, desde a criação da Escola, procuraram-se fontes de explicação da realidade nacional e de identificação dos possíveis problemas e soluções. No contínuo intercâmbio entre civis e militares, a ESG promovia uma integração entre as elites políticas, setores da classe dominante e os militares, servindo como elemento aglutinador entre eles.

O pensamento construído nos marcos da ESG acabou orientando-se para uma concepção de Estado em que as Forças Armadas deveriam ocupar um papel central na promoção e no controle da economia e da segurança nacional.[35] Trabalhando dentro do contexto da Guerra Fria, a ESG identificava como um dos principais inimigos o comunismo e a subversão.

De fato, a terminologia esguiana – como segurança e desenvolvimento, segurança interna, círculos concêntricos, subversão, contra-insurgência, Guerra Fria, Estado, Capital e Planejamento – foi incorporada no discurso do Estado e na sua política externa durante o governo Castelo Branco, embora essas concepções não fossem novidade enquanto política governamental quando do Golpe militar. Verifica-se que as concepções de associação do desenvolvimento e segurança já haviam sido parcialmente experimentadas durante o Governo Dutra (1946-1951) e Café Filho (1954-1956), como afirma Paulo Vizentini.

Segundo esse autor, o Brasil de Dutra procurava transformar-se num alinhado preferencial dos EUA, numa visão que " (...) calcava-se nos pressupostos ideológicos da Escola Superior de Guerra, criada em 1948, tendo como modelo o National War College dos EUA".[36] Já no Governo Café Filho, o ideário produzido nos marcos da ESG voltou à tona, dando suporte a um projeto de desenvolvimento baseado no capital internacional, nos EUA, na UDN e na Escola Superior de Guerra, através do projeto de segurança e desenvolvimento.[37]

Ainda assim, é no governo Castelo Branco que se verifica a presença de diversos esguianos: Cordeiro de Farias (Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais), Juarez Távora (Ministério da Viação); Golbery do Couto e Silva (SNI), Ernesto Geisel (Chefe da Casa Militar) e Carlos Meira Mattos (agregado à Casa Militar), além do próprio Castelo Branco, de Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães. Em um dos seus últimos discursos como Presidente, Castelo Branco referiu-se à ESG como um exemplo de idéias que antecipam os fatos e que seus conceitos de segurança nacional e de desenvolvimento haviam sido efetivamente aplicados em seu governo e na nova Constituição brasileira.[38] O projeto da Lei de Segurança Nacional de 1967 – considerado síntese do pensamento esguiano – foi elaborado através da supervisão e aquiescência do próprio Castelo Branco, como atesta Foster Dulles.[39]

Outro ponto que não pode deixar de ser considerado é no que se refere à influência da geopolítica. É corrente a tese de que a política externa de Castelo Branco se orientava segundo critérios geopolíticos, dada a profusão de estudos, idéias e debates do campo da geopolítica no âmbito da ESG.

A geopolítica, disciplina de grande prestígio no início do século XX, foi desmerecida após a Segunda Guerra Mundial, devido à sua associação com o nazismo. Entretanto, na América Latina, o número de estudos geopolíticos aumentou entre os anos 1950 e 1980, provavelmente pela ascensão dos regimes militares no período. Entre os países de maior expressividade do pensamento geopolítico na América Latina, estão Argentina, Brasil e Chile. O pensamento geopolítico brasileiro remonta à década de 1930, nos estudos de Mário Travassos, passando, já nos anos 50 e 60, por Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Matos e Therezinha de Castro.

Os geopoliticos propugnavam como objetivos para o Brasil a ocupação do território nacional, a expansão na América do Sul e, posteriormente, a formação de uma potência mundial. Para realizar esses objetivos, preconizavam uma aliança estratégica com os EUA. Já a geopolítica Argentina postulava uma reação aos projetos brasileiros – considerados expansionistas – incluindo aí a ocupação do território nacional e a resistência aos projetos expansionistas do Brasil.[40] Aos países menores da América Latina cabia uma geopolítica mais modesta, consistindo basicamente em procurar evitar a expansão política e econômica dos países maiores de modo que inviabilizasse sua segurança e desenvolvimento.[41]

Alguns analistas procuraram debater se a política externa dos militares orientava-se por critérios geopolíticos. Tende-se a considerar esse debate como pouco produtivo, já que a geopolítica é uma das variáveis constantes do cálculo da formulação da política externa de qualquer governo ou país. Não há uma incompatibilidade necessária entre governos civis/democráticos e o discurso geopolítico, assim como não há uma relação causal/necessária com governos militares. Entretanto, vejam-se as interpretações.

Um trabalho que se dedica a verificar as relações da geopolítica e da ESG com a política externa promovida nos governos militares é o de Shiguenoli Myiamoto, intitulado "Discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)", onde se destaca a supervalorização ocorrida em relação ao papel representado pela ESG na condução da política brasileira em geral e da política externa em particular. Segundo o autor, essa supervalorização foi incentivada pelos próprios quadros da ESG e acabou sendo reproduzida pelos analistas. Apesar do discurso esguiano ressaltar que muitos de seus membros ocupavam cargos importantes, os estagiários ocupavam estes cargos não por terem pertencido à ESG, mas a frequentaram por se mostrarem capacitados ou por já ocuparem cargos importantes.[42] Seguindo ainda o autor, o único governo em que os esguianos foram hegemônicos – e se verifica uma real influência – foi na gestão de Castelo Branco, quando a própria terminologia utilizada por este era tipicamente esguiana.

O autor afirma que a importância conferida à ESG advinha da atuação do General Golbery do Couto e Silva, um dos principais teóricos da instituição, que acabou estabelecendo um vínculo entre um e outro. Golbery, considerado um dos principais estudiosos da geopolítica no Brasil, acabou suscitando interpretações sobre a influência de idéias geopolíticas na condução da política externa brasileira.

Uma das principais obras que trabalha com o pressuposto da política externa dominada por idéias geopolíticas, está a de Paulo Shilling, denominada "O Expansionismo Brasileiro". Esta obra sofreu críticas de diversos estudiosos por ter

mais um caráter de denúncia do que de um trabalho cientificamente fundamentado.[43] Os geopolíticos argentinos, reunidos em torno da revista *Estratégia*, também contribuíram para a consolidação do mito do Brasil expansionista.

Em síntese, o argumento básico defendido por Shiguenoli Myiamoto é de que a geopolítica não exerceu maiores influências sobre a política externa do Brasil durante o regime militar. Em contrapartida, segundo o autor, a política externa, assim como a interna, teria obedecido apenas à lógica do desenvolvimento capitalista.[44]

Daniel Rótulo Dequadra também estudou as inter-relações entre o pensamento geopolítico, a política externa e o pensamento militar, especialmente em relação ao Atlântico Sul. O autor afirma que a real influência do pensamento geopolítico na política externa ainda permanece como um ponto obscuro na literatura. Sobre os interesses do Brasil em relação ao Atlântico Sul, Dequadra identifica que, apenas na administração Castelo Branco, as idéias de Golbery do Couto e Silva parecem ter exercido alguma influência nas orientações da política externa, dado que é este o único momento em que parece especialmente ambígua a posição do Brasil no tocante à formação de um pacto militar envolvendo Portugal e África do Sul, com vistas ao controle militar da região.[45]

Uma das poucas intervenções diretas do General Golbery do Couto e Silva em relação a assuntos diplomáticos durante o governo Castelo Branco foi sua missão ao Paraguai, para tratar do incidente fronteiriço e da questão da demarcação de fronteiras na região das Sete Quedas.[46]

Em síntese, a Guerra Fria consistiu numa das principais fontes de inspiração das doutrinas de segurança nacional. A ênfase da Guerra Fria no discurso político de Castelo Branco era evidente e a ESG certamente influenciou as decisões estatais. Com a formação de um Estado de Segurança Nacional, anunciado com o objetivo de proteger o país do comunismo, ocorreu a possibilidade de hegemonia de um novo bloco de poder. Não obstante, ocorreu, pelo menos inicialmente, uma coincidência de interesses entre os golpistas e atores internacionais – em especial os EUA. Entretanto, a dimensão político-estratégica disputava com a econômica, sendo que os interesses inerentes a essa constituíam o outro elemento do binômio – o imperativo do desenvolvimento – conforme se verá adiante.

O desenvolvimento (in)subordinado à segurança: entre a segurança e o desenvolvimento

Costuma-se afirmar que, durante o governo Castelo Branco, a segurança havia subordinado o desenvolvimento. Esta tese carrega consigo dois desdobramentos. Em primeiro lugar, a prioridade da segurança teria limitado a atuação política do Brasil e

seus conseqüentes benefícios. Em segundo, o desenvolvimento brasileiro impulsionado pela política exterior teria ficado aquém de suas possibilidades, em função da hipertrofia da dimensão das questões de segurança. Essa tese está baseada na idéia de que o governo Castelo Branco representou um interregno, um "passo fora de cadência" de entre duas experiências de política externa nacional-desenvolvimentistas – a PEI dos populistas e dos governos militares que sucederam Castelo Branco, a partir de 1967, com Costa e Silva. Shigenoli Myiamoto e Willians Gonçalves assim comparam Costa e Silva com o governo anterior:

> "Como se pode ver, a prioridade havia passado para o desenvolvimento. Invertia-se portanto a posição dos termos do binômio com o qual se havia iniciado a política externa revolucionária em 1964, Não mais se condicionava o desenvolvimento à segurança coletiva. Agora a segurança era vista como um produto do desenvolvimento. E, mais ainda, descreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como um processo endógeno".[47]

Amado Cervo segue pela mesma linha de raciocínio em sua comparação:

> "Costa e Silva, que o sucedeu [Castelo Branco] em 1967, reformulou as diretrizes fundamentais da política externa, procedendo uma nova limpeza de posições e determinando um curso que, desta feita, permaneceu inalterável em sua essência. (...) As contradições do período anterior, o malogro do modelo bipolar, as críticas da direita e da esquerda e as aspirações sociais induziram nova correção de rumos, recolocando a política externa na trilha da qual se desviara Castelo Branco".[48]

Essa interpretação da política externa de Castelo Branco como um "interregno", suscita algumas questões. O período tratado representa uma disjunção em relação ao restante dos governos militares? Não existem características comuns entre os cinco governos militares do período 1964-1984 que formam um todo coerente? A tradição e o acumulado histórico da política externa brasileira não pesava sobre as cabeças dos novos formuladores? Essas questões não são apenas "teoricistas", mas engendram em si um conteúdo analítico muito importante.

Neste trabalho, considera-se como central o problema verificado nestas interpretações correntes sobre o "interregno" castelista é a falta de conjugação entre a tradição e a ruptura. Por tradição, entendem-se aqui as bases gerais e o acumulado histórico da atuação da política exterior do Brasil, em especial após 1930, quando a diplomacia assume de forma crescente o vetor do desenvolvimento como objetivo

básico. Como ruptura, entendem-se as variáveis conjunturais e específicas que atuam de forma mediática com a estrutura. Dessa forma, entende-se que há uma tradição na política externa brasileira – multilateral e desenvolvimentista –, que há uma continuidade na política externa no regime militar – marcada pela especificidade do regime –, como também há uma singularidade na atuação de cada governo militar. O caráter próprio da política externa de um determinado governo militar está, pois, inserido dentro destes dois contextos maiores – o acumulado histórico da experiência diplomática brasileira e a especificidade do regime militar.

Assim, consideram-se ser extremamente esclarecedores não só os momentos de ruptura da política externa do governo Castelo Branco, mas também sua articulação com continuidades. Para perceber essas continuidades, o trabalho vale-se do binômio segurança e desenvolvimento, por este conter em si uma síntese orgânica e articulada do projeto dos governos. Também porque o segundo elemento do binômio – o desenvolvimento – é considerado o motor das políticas externas antes e depois da administração Castelo Branco.

A hipótese é a de que tanto a segurança como o desenvolvimento constituíam o eixo articulador de uma nova orientação da política externa. Nesse sentido, a política externa resultante era o reflexo da articulação dessas duas dimensões, que coexistiram. Assim, a despeito da organicidade da nova orientação da política externa do Brasil em relação a temas de segurança – como segurança coletiva, fronteiras ideológicas, FIP –, verificados no início deste trabalho, duas matizações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, a prioridade dos interesses da Guerra Fria eram dadas mais no plano continental do que extra-continental. Em segundo, mesmo concedendo prioridade às questões relativas à segurança (interna, externa e continental), verifica-se um forte componente desenvolvimentista – de tipo liberal e associado – nos discursos e práticas relativos ao período. A procura da expansão do comércio revela esta dimensão no discurso e na prática do governo.

Recorra-se novamente ao discurso proferido por Castelo Branco em 31 de julho de 1964. Castelo afirmava que, no campo político-militar, a interdependência era necessária porque nenhum país poderia defender-se sozinho contra outros centros de poder. Já no campo econômico, o reconhecimento da interdependência era entendido como inevitável, embora não devesse limitar as possibilidades de expansão do comércio:

> "(...) é necessário reconhecer um certo grau de interdependência, sem contudo ser levado ao ponto de cercear contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômicos. No caso brasileiro, a política externa não pode

esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral, nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, estritamente em termos de interesse nacional, com margem de aproximação comercial, técnica e financeira com os países socialistas, desde que eles não invalidem nossa opção básica".[49]

A justificativa para esse "universalismo comercial" estava na identificação da existência de um certo realismo nas relações internacionais, do qual o Brasil deveria estar atento:

"Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto nem por uma política de extorsão. Recipocramente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo as potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência".[50]

O discurso calcado na Guerra Fria era utilizado mais para consumo interno – internalização da política externa. Lembrando constantemente o perigo interno e externo do comunismo, os militares legitimavam sua intervenção e a eliminação da oposição. Externamente, o discurso da Guerra Fria, que no continente americano encontrava eco, era utilizado como elemento de legitimidade e barganha – é necessário desenvolver e reformar, através da entrada massiva de recursos, para não revolucionar.

Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil reafirmava a prioridade das relações com o mundo ocidental, declarava que era necessário comerciar com todos os países. Neste sentido, em junho de 1964, o Presidente Castelo Branco enviou uma mensagem à Nikita Kruschov, afirmando o interesse do Brasil em incrementar relações comerciais com a União Soviética. Seguiu-se a esse comunicado a vista do Embaixador Assis Chateubriand à URSS, em agosto de 1965, para a realização de contatos na área cultural.

O Ministro Roberto Campos visitou a URSS em setembro de 1965, seguido por uma missão comercial brasileira em novembro de 1965. Em novembro de 1966, o Ministro do Interior da União Soviética visitou o Brasil e assinou um protocolo comercial. As relações comerciais com os países do Leste Europeu igualmente se desenvolveram. Essas relações eram definidas pelo próprio Roberto Campos como "puramente comerciais" acrescentando:

> "Não só com os Estados Unidos vimos há muito negociando o nosso plano de desenvolvimento, mas também com a Alemanha, Japão, França e por que não agora também com a União Soviética? Não devemos nos preocupar com questões ideológicas porque estas já não se confundem mais com negócios no mundo de hoje. O Brasil já é um pais adulto, politicamente. Temos de ir buscar o capital onde ele estiver".[51]

Deve-se igualmente lembrar que as novas "bestas do Apocalipse" eram a China e Cuba, pois a URSS e os signatários do Pacto de Varsóvia padeciam do imobilismo e da *détente*. A distensão do conflito bipolar entre a URSS e os EUA no sistema internacional iniciara-se na década de 1960, quando o equilíbrio nuclear foi atingido entre as duas superpotências. Ao mesmo tempo, a Guerra Fria concentrava-se na periferia do sistema mundial, onde ambas superpotências disputam poder e influência. A China, exatamente em 1964, detonou sua primeira bomba A e buscou uma maior independência em relação ao bloco socialista, criticando a resistência da URSS para lhe repassar tecnologia nuclear.[52]

No plano continental, a Revolução Cubana de 1959 introduziu uma fissura no poder dos EUA na América Latina e aterrorizou os governos conservadores. Convém ressaltar que um dos protagonistas da Revolução Cubana, Ernesto Guevara, preconizou, após a Conferência Tricontinental de Havana, realizada em janeiro de 1966, a exportação da revolução para todo o continente. Além disso, Fidel Castro referia-se constantemente aos militares brasileiros como "gorilas". Assim, entende-se o distanciamento da política externa brasileira em relação ao governo cubano e chinês.

Já em julho de 1964, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha acertava com o Presidente Castelo Branco a mobilização do Itamaraty para uma grande ofensiva que permitisse ao Brasil dar um novo impulso às exportações, destacando levantamento feito a respeito da presença do Brasil no Mercado Mundial de apenas 1%. O Itamaraty procurava manter ainda contato com outros ministérios para discutir a questão. [53]

Assim, o binômio segurança e desenvolvimento articulava-se continuamente. Como exemplo dessas duas dimensões, há o discurso do Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, em sessão protocolar do Conselho da Organização dos Estados Americanos. Ao mesmo tempo em que defendia o estabelecimento de uma força continental, Magalhães afirmava que "(...) outra idéia que precisa ser efetivamente consagrada é a da solidariedade econômica que inspirou em 1958 a Operação Pan-Americana e que veio a tomar corpo em 1961 com a Aliança para o Progresso".[54]

Acrescentava também que a idéia da solidariedade econômica tinha importância e urgência comparáveis com as de segurança coletiva, da qual seria uma contraparte legítima:

> “Na verdade, no mundo em que está se tornando cada vez mais interdependente, não é possível permitir a persistência de ilhas de abundância em mares de pobreza ou separar a assistência aconselhada pela solidariedade econômica da cooperação exigida pela segurança coletiva”.[55]

É importante ressaltar que a crítica à política nacionalista dos populistas foi a tônica do governo Castelo Branco. Roberto Campos, em 1966, assim se referia ao chamado nacionalismo econômico promovido pela PEI:

> “É que nenhuma negociação de dívida ou solicitação de empréstimos se poderia conduzir com a mentalidade silvestre do nosso nacionalismo botocudo, definido de certa feita pelo nosso poeta Schmidt como a atitude de quem se aproxima do americano dizendo: ´Me dá um dinheiro aí, seu canalha imperialista´.”.[56]

Dessa forma permanecia, não como um elemento residual, ou movimentando-se por inércia, um trabalho de continuar a buscar no exterior os recursos necessários para alcançar o desenvolvimento do Brasil, a partir da expansão dos mercados externos para os produtos do Brasil, da introdução de um moderno capitalismo no Brasil – de tipo liberal e associado – e da retomada dos investimentos para continuar o processo de industrialização.

O estudo, neste trabalho, das principais dimensões da política externa permite agora enunciar um conjunto de considerações sobre a orientação da política externa do Governo Castelo Branco.

Conclusões

Após o Golpe de 1964, foi introduzido no Brasil um novo modelo de inserção internacional fundamentado nos novos condicionamentos internos e externos. Internamente, logrou-se a ruptura do modelo de desenvolvimento do tipo populista e o afastamento de sua base social. Externamente, embora o mundo bipolar começasse a apresentar suas fissuras, a crescente militarização da América Latina, impulsionada pelos Estados Unidos como forma de manter sua hegemonia, sob o discurso da Guerra Fria, proporcionou o apoio necessário ao regime militar e a uma nova inserção do país no sistema internacional.

O que ocorreu foi a construção, pelo bloco de poder que se assenhorou do país, de um novo quadro conceitual para explicar a orientação da política externa. Esse quadro orientava-se com um forte componente ideológico, sendo a Doutrina de

Segurança Nacional seu substrato básico. Essa doutrina foi aplicada pelo regime que adveio ao Golpe pela Escola Superior de Guerra, a partir de subsídios teóricos da *National War College* americana. Os fundamentos dessa doutrina consistiam na associação entre segurança e desenvolvimento.

Para alcançar o desenvolvimento, era condição necessária obter a segurança. A segurança estava calcada na luta contra o inimigo interno e externo, identificado com o comunismo, o não-alinhamento e a crítica aos valores ocidentais. Os militares brasileiros também reformularam o conceito de soberania, introduzindo a noção de interdependência. De agora em diante, a soberania não se limitaria às fronteiras nacionais, mas sim às *fronteiras ideológicas*, o que possibilitaria a intervenção em países que se colocassem sob o perigo comunista. Com a teoria das fronteiras ideológicas, os militares brasileiros ampliaram a sua estratégia de segurança para além das fronteiras nacionais, passando a abarcar, em ordem de prioridade, círculos concêntricos.

O primeiro círculo concêntrico é do da América Latina, o segundo, o do continente americano e, o terceiro, o da a comunidade ocidental. Essa ordem de prioridades correspondeu, no plano concreto, à intensidade das relações do Brasil com os diversos espaços internacionais.

A dimensão de segurança calcada na Guerra Fria, como orientação fundamental da política externa, não teve a profundidade e a extensão que se apregoam. Embora as questões relativas à segurança tenham sido a maré-montante do novo governo, desenvolvimento também constituiu uma prioridade, ainda que sob novas bases. Assim, o binômio segurança e desenvolvimento articulava-se continuamente. Mantinha-se a busca no exterior dos recursos necessários para alcançar o desenvolvimento do Brasil, a partir da expansão dos mercados externos, da introdução de um moderno capitalismo no Brasil – de tipo liberal e associado – e da retomada dos investimentos para continuar o processo de industrialização e modernização econômica.

O desenvolvimento constituiu outra vertente de atuação da política externa, estando ligada primordialmente aos interesses das frações internacionalizadas da burguesia associada aos capitais internacionais oligopolizados. Nesta esfera, a política externa foi orientada a buscar parcerias econômicas nos mais diversos países e continentes, insubordinando-se às fronteiras ideológicas.

Os condicionamentos internos influenciaram a política externa e a própria memória dessa política. Apesar do nítido golpe à estrutura política e econômica do populismo, a luta pelo poder no Brasil não foi concluída em 1964. O Golpe marcou uma redefinição dos atores – com a exclusão de diversos outros – que aglutinavam-se

em torno de diversos interesses e projetos, entre os quais o caráter do regime e as opções de desenvolvimento. Castelo Branco passou, crescentemente, a recolher críticas à sua orientação por diversos setores da sociedade brasileira, principalmente entre os grupos ligados ao que genericamente se denomina de burguesia nacional. A formação de um sentimento anti-castelista foi aproveitada pelo governo seguinte, de forma a articular uma nova hegemonia política.

Quanto ao caráter da política externa de Castelo Branco, se comparada com o acumulado histórico, pode-se reconhecer três principais movimentos. Em primeiro lugar, verifica-se a internalização da política externa da Guerra Fria. O discurso da Guerra Fria procurava sujeitar principalmente os atores internos, com o objetivo de legitimar o Golpe militar. As doutrinas anti-comunistas e de contra-insurgência buscaram a criação de um clima de pânico coletivo e permitiram mais facilmente aos militares – e o bloco de poder que representavam – tomarem o poder.
A internalização da Guerra fria provocou a elaboração de um conjunto de conceitos e teorias de contra-insurgência, que serviam, ao mesmo tempo, como justificativa à intervenção militar direta na vida do Estado e a necessidade de intervenção nos países adjacentes, se estes se colocassem na órbita de influência do comunismo. Dessa forma, ocorreu uma espécie de internalização da política externa, pois, parte do discurso promulgado como política externa, servia, na realidade, como elemento de legitimidade interna

Em segundo, ocorreu a *continentalização* da política externa sob o discurso da Guerra Fria. A tese da segurança coletiva no continente pressupunha a liderança dos EUA e algumas sub-lideranças que se encarregariam na manutenção da ordem, contra as investidas comunistas, e do desenvolvimento, articulado aos capitais internacionais. Sob a perspectiva do estrangulamento econômico no final do governo Goulart, a administração Castelo Branco identificou que a retomada do desenvolvimento econômico somente se daria através de investimentos maciços do exterior, dada a insuficiência da poupança interna.

No imediato pós-Golpe, os EUA eram considerados a única fonte disponível destes recursos em larga escala. Dessa forma, o alinhamento com este país foi entendido como a contrapartida necessária, e, no contexto da Guerra Fria, permitia-se, ao mesmo tempo, alinhar com os EUA buscando a obtenção de vantagens, e justificar internamente um regime de segurança nacional. Entretanto, o discurso e a prática da segurança coletiva como uma necessidade da Guerra Fria só foi dirigida ao continente americano, onde também as relações foram mais densas. Ainda assim, a tese do alinhamento incondicional do Brasil aos Estados Unidos perde sua força quando se verifica que, na prática, houve vários momentos de desacordo.

Em terceiro, ocorreu a continuidade da vertente desenvolvimentista. A política externa do governo Castelo Branco, embora submetida aos ditames da estratégia de segurança nacional e do contexto da Guerra Fria, orientou a política externa para retomar o desenvolvimento econômico do Brasil e iniciar uma nova etapa no regime de acumulação. Neste momento, as forças internas de sustentação do regime – uma aliança entre o Estado e a burguesia ligada ao capital estrangeiro – tinham como orientação a crescente liberalização econômica e os ajustes estruturais na economia, com o objetivo de romper o modelo de desenvolvimento populista e suas forças de sustentação. O capital nacional ficaria em segundo plano. Tal condição enfurecia a burguesia nacional – que não era, em essência, antigolpista – e seus setores associados, provocando instabilidades e oposições ao regime.

No plano diplomático-extratégico, o governo Castelo Branco concentrou sua atuação externa no continente americano. Conforme a hierarquia de prioridades enunciada pelo governo, em círculos concêntricos, o interesse primordial passou a ser a América Latina e os EUA. Tendo como pontos de referência os Estados Unidos e a América Latina, procurou situar-se como elemento de mediação, através de uma política sub-imperialista, que daria ao Brasil o papel de país-chave. Tal *continentalização* da política externa provocou a diminuição do interesse nas questões extra-continentais. Na esfera extra-hemisférica, o Brasil procurou atuar de forma puramente comercial, assim como, nas esferas multilaterais, optou-se por manter uma atuação mais discreta.

Notas

[1] Este artigo baseia-se em um dos capítulos da dissertação de mestrado do autor: *Entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)*. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em História – UFRGS, 1999.

[2] Não obstante, inclusive, uma certa hesitação do Chanceler Vasco Leitão da Cunha.

[3] Para maiores informações, Ver: VIZENTINI, Paulo. G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política Externa Independente (1951-1964).* Petrópolis: Vozes, 1995.

[4] Jornal do Brasil, 05/04/64, 1º caderno, p.05.

[5] Publicado em: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), nº26. Jun/64. O discurso mesclava a reafirmação dos princípios gerais da política exterior do Brasil (como não-intervenção, jurisdicismo, pacifismo, desenvolvimento), com a defesa do Golpe e do regime, que lhe adveio. Ainda assim, mostra uma dimensão universalista, própria da prática do Itamaraty, anunciando o objetivo de comerciar com todo o tipo de países: "A palavra de ordem é comerciar".

[6] Jornal do Brasil, 16/04/64, p.03.

[7] RBPI, nº 27, Set/64. p.595.

[8] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A política exterior da Revolução brasileira*. Seção de Publicações.

1966. Conforme entrevista de Vasco Leitão da Cunha ao CPDOC, esse discurso foi escrito por Carlos Calero, que o fez a partir de subsídios do Próprio Vasco Leitão. Castelo Branco teria apenas acrescentado algumas idéias suas ao discurso original. Ver: CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em alto-mar (Depoimento prestado ao CPDOC).* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p.271.

[9] BRANCO, Castelo In: MRE. *A política exterior da Revolução brasileira*. Seção de Publicações. 1966, Op.Cit.

[10] IDEM

[11] IDEM

[12] MONIZ BANDEIRA, luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992).* 2ª ed. São Paulo: Ensaio, 1995. p.214.

[13] MARTINS, Carlos Estevam. Brasil – Estados Unidos: dos 60 aos 70. *Cadernos Cebrap*, n. 9, 1975.

[14] IDEM. p.20.

[15] TRIAS, Vivian. *Imperialismo y Geopolítica na América Latina*. Montevidéu: El Sol, 1967, p. 256.

[16] Zero Hora, 01/06/64, p.04."Vasco vai levar a Castelo repercussão do movimento revolucionário no exterior".

[17] CUNHA. Op. Cit. p.268. A "briga" com Jânio é uma referência ao pedido de demissão do cargo de Secretário-Geral do Itamaraty durante o governo Jânio Quadros.

[18] Jornal do Brasil, 24/04/64, 1º caderno, p. 09."Vasco conta a Castelo como o Brasil está fora"

[19] CUNHA. Op. Cit. p.274.

[20] BARROS, Alexandre de S.C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, Heraldo, TULCHIN, Joseph S. *A América Latina e a política mundial.* São Paulo: Convívio, 1986.

[21] Jornal do Brasil, 21/06/64, 1º caderno, p.03. "Itamaraty demite até agora 23 funcionários no exterior"

[22] Juracy Magalhães participou da Revolução de 1922 e da de 1930. Foi Governador da Bahia (1935-37). Foi também Deputado, Senador (1955-1959) e Presidente da Petrobrás (1954). Tornou-se novamente Governador da Bahia (1959-1963). Foi um dos conspiradores do Golpe de 1964.

[23] MAGALHÃES, Juracy. *Minhas memórias provisórias (Depoimento prestado ao CPDOC).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p.174

[24] Zero Hora, 10/07/64, p. 08. "Juracy Magalhães em Washington: Brasil olha o futuro confiante"

[25] O Estado de São Paulo, 22/05/65, p.06 "Embaixador dos EUA divulga nota sobre pesquisa na Amazônia"

[26] Correio do Povo, 10/11/66, p.01.- "Não há projeto para cessão de área amazônica"

[27] Correio do Povo, 20/08/66, p.01."Lacerda é quem mudou de idéias, diz Juracy"

[28] Apresentação. *Política Externa Independente*. Nº01(1) Mai/65. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

[29] Intelectuais brasileiros protestam contra a intervenção na República Dominicana. *Política Externa Independente*. Nº 01 (1) Mai/65. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.9-11.

[30] FERRAZ, Francisco. *À sombra dos carvalhos – Escola Superior de Guerra e Política no Brasil: 1948-1955.* Londrina: UEL, 1997. p.65.

[31] ARRUDA, Antônio. *ESG: História de sua doutrina*. São Paulo: GRD; Brasília: INL, 1980. p.02.

[32] A Segurança Nacional e a ESG. *ESG*. 1954. Apud ARRUDA. Op. cit., p. 21.

[33] IDEM, p.24-25.

[34] IBIDEM, p.59.

[35] OLIVEIRA. Op. cit., p. 44.

[36] VIZENTINI, Paulo. Relações Internacionais e desenvolvimento.p.43.

[37] IDEM, p.128.

[38] STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975, p. 179

[39] DULLES, John W. F. *Castelo Branco: o presidente reformador*. Brasília: UnB, 1983, p. 340-341.

[40] COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p.27

[41] IDEM

[42] MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64).* Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, 2 Tomos, 1985,p.407.

[43] IDEM

[44] IDEM, p.260

[45] DEQUADRA, Daniel Rótulo. *Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990).* Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1991, p.209.

[46] O Estado de São Paulo, 27/11/65, p.08."Golbery trata de fronteiras"

[47] GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v.06, n.12, 1993, p. 219.

[48] CERVO, Amado. A política exterior do nacionalismo pragmático. IN: CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p. 343.

[49] CASTELO BRANCO, Humberto. In: MRE. *A política exterior da Revolução brasileira*. Seção de Publicações.1966,.s/p.

[50] IDEM, s/p.

[51] Diário de Notícias, 01/09/65, p.03.

[52] Ver: VIZENTINI, Paulo. *Da Guerra Fria à Crise (1945-1995).* e HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX.* São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

[53] Zero Hora, 13/07/64, p.04. "Itamaraty quer criar no país uma mentalidade de exportação"

[54] Correio do Povo, 16/09/66, p.01."Juracy Magalhães na OEA: O Brasil encarece uma definição para a força continental de Segurança"

[55] IDEM.

[56] CAMPOS, Roberto. *A técnica e o riso*. Rio de Janeiro: Apec, 1966, p.88.